

**Die Totalrevision des Gesetzes über das
Stimm- und Wahlrecht (StWG), RB 161.1
im Kanton Thurgau**

Abschlussarbeit DAS Paralegal
4. August 2014

bei Prof. Dr. iur. Peter Münch

Vorgelegt von:

Véronique Junghans
Dachsweg 2
8500 Frauenfeld
Tel. 052 335 09 56

Inhaltsverzeichnis

Die Totalrevision des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), RB 161.1, im Kanton Thurgau	I	
Inhaltsverzeichnis	II	
Materialienverzeichnis	IV	
Abkürzungsverzeichnis	VII	
A	Die Totalrevision des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), RB 161.1, im Thurgau	1
I.	Bisheriges Gesetz	1
II.	Bedarf einer Totalrevision	1
III.	Revisionspunkte	2
IV.	Vernehmlassungsverfahren	3
V.	Botschaft des Regierungsrates	4
VI.	Vorberatende Kommission des Grossen Rates	4
VII.	Lesungen im Grossen Rat und Schlussabstimmung	5
B	Kontroverse Themen und Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	7
I.	Abstimmungstag, § 9 Abs. 2 StWG	7
a)	Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	7
b)	Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	10
II.	Stellvertretung, § 15 Abs. 1 StWG	12
a)	Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	12

	b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	13
III.	Ungültige Stimm- und Wahlzettel, § 19 Abs. 2 Ziff. 1 StWG	15
	a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	15
	b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	19
IV.	Wahlgenehmigung, § 35 Abs. 1 StWG	22
	a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	22
	b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	25
V.	Nachrücken, § 60 StWG	27
	a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	27
	b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	29
VI.	Unterzeichnung, § 73 StWG	30
	a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	30
	b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	33
VII.	Stimmrechtsbescheinigung, § 74 Abs. 2 StWG	35
	a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung	35
	b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone	38
C	Persönliches Fazit	41

Materialienverzeichnis

MATERIALIEN AUS DEM KANTON THURGAU

Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

Beilage zum Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

Entwurf des Regierungsrates des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht, GRG Nr. 12/GE10/116

Erläuternder Bericht zum Entwurf für ein Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, <http://www.vernehmlassungen.tg.ch/online/default.cfm>, besucht am 12.07.2014

GRG Nr. 08/MO36/293, <www.tg.ch - Parlament - Grosser Rat Kanton Thurgau - Geschäfte - Geschäftsdatenbank (GRGEKO) - Suche Grossratsgeschäfte>, besucht am 12.07.2014

GRG Nr. 12/GE10/116, <www.tg.ch - Parlament - Grosser Rat Kanton Thurgau - Geschäfte - Geschäftsdatenbank (GRGEKO) - Suche Grossratsgeschäfte>, besucht am 12.07.2014

FEDI/MEYER/MÜLLER, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, Basel 2014

Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 22. März 2000 (GOGR), RB 171.1

Gesetz über die Gemeinden vom 5. Mai 1999 (GemG), RB 131.1

Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, Fassung der Kommission, GRG Nr. 12/GE10/116

Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, Fassung nach 1. Lesung, GRG Nr. 12/GE10/116

Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, Fassung nach 2. Lesung, GRG Nr. 12/GE10/116

Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, GRK-Fassung, GRG Nr. 12/GE10/116

Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 12. Februar 2014 (StWG), RB 161.1

Protokoll des Grossen Rates Nr. 68 vom 26. Oktober 2011

Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013

Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013

Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014

Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014

Medienmitteilung aus den Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 26. Juni 2014, http://www.tg.ch/xml_1/internet/de/application/f12425.cfm, besucht am 12.07.2014

Motion von Silvia Schwyter vom 27. Oktober 2010 „Änderung von § 9 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht“, GRG Nr. 08/MO36/293

Schreiben des Departementschefs DIV an die Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens vom 20. September 2012, <http://www.vernehmlassungen.tg.ch/online/default.cfm>, besucht am 12.07.2014

Synopse, GRG Nr. 12/GE10/116

Vergleichstabelle altes - neues Recht (Vernehmlassungsentwurf, <http://www.vernehmlassungen.tg.ch/online/default.cfm>, besucht am 12.07.2014

Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012, <http://www.vernehmlassungen.tg.ch/online/default.cfm>, besucht am 12.07.2014

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 25. August 2003 (aStWV), RB 161.11

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 24. Juni 2014 (StWV), RB 161.11

MATERIALIEN DES BUNDES

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR), SR 161.11

Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG), SR 170.10

„Stimmrechtsbescheinigung“, Vademekum der Bundeskanzlei BK, Sektion Politische Rechte, in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, gültig ab 12.12.2013, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/09192/index.html?lang=de>, besucht am 12.07.2014

MATERIALIEN AUS DEM KANTON ST. GALLEN

St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmung vom 4. Juli 1971 (UAG), sGS 125.3

St. Galler Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (RIG), sGS 125.1

MATERIALIEN AUS DEM KANTON ZÜRICH

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101

Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

Zürcher Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR), LS 161.1

MATERIALIEN AUS DEM KANTON AARGAU

Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

Aargauer Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte vom 25. November 1992 (VGPR), SAR 131.111

Aargauer Gesetz über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz) vom 8. März 1988, SAR 152.100

MATERIALIEN AUS DEM KANTON WAADT

Constitution du Canton de Vaud vom 14. April 2003 (Cst-VD), RSV 101.01

Waadtländer Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (LEDP), RSV 160.01

Waadtländer Loi sur le Grand Conseil vom 8. Mai 2007 (LGC), RSV 171.01

Waadtländer Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat vom 11. Februar 1970 (LOCE), RSV 172.115

Abkürzungsverzeichnis

§	Paragraf
§§	Paragrafen
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
i.V.m.	in Verbindung mit
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GRG	Geschäftsdatenbank des Grossen Rates
GRK	Gesetzgebungs- und Redaktionskommission
KR	Kantonsrätin oder Kantonsrat
lit.	litera (Buchstabe)
RB	Rechtsbuch
RR	Regierungsrätin oder Regierungsrat
S.	Seite
VTG	Verband Thurgauer Gemeinden
Ziff.	Ziffer

Im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeit im Generalsekretariat des Departements für Inneres und Volkswirtschaft durfte ich die Totalrevision des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht begleiten. In dieser Arbeit informiere ich in einem ersten Teil über den zeitlichen Ablauf der Totalrevision ohne dabei jedoch näher auf die einzelnen Bestimmungen einzugehen. Der zweite Teil beleuchtet die Bestimmungen, die zu Diskussionen führten und zeigt in einem Blick über die Kantonsgrenzen des Thurgaus hinaus, wie diese Punkte im Bundesgesetz und in den entsprechenden Gesetzen anderer Kantone geregelt sind. Zu diesem Zweck habe ich die an den Thurgau angrenzenden Kantone St. Gallen und Zürich, sowie aufgrund meiner persönlichen Herkunft die Kantone Aargau und Waadt gewählt.

A Die Totalrevision des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), RB 161.1, im Thurgau

I. Bisheriges Gesetz

Das bis Ende Juli 2014 im Thurgau geltende Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht¹ wurde im Laufe der Jahre mehreren Teilrevisionen unterzogen. So wurden in den Jahren 2003, 2006, 2008, 2009 und 2011 mehrere Bestimmungen des Gesetzes den geänderten Rahmenbedingungen angepasst².

II. Bedarf einer Totalrevision

Mit einer Motion vom 27. Oktober 2010 (08/MO36/293)³ verlangte Kantonsrätin Silvia Schwyter, dass die Gemeinden nebst dem Abstimmungs- sonntag die Wahllokale lediglich noch an einem der beiden Vortage geöffnet haben müssen. Der Grosse Rat erklärte diese Motion am 26. Oktober 2011 erheblich⁴.

Eine Gesamtbetrachtung des etwas in die Jahre gekommenen Gesetzes zeigte, dass eine Totalrevision zweckmässig war. Zum einen bot sich damit die Gelegenheit, die Systematik des Gesetzes zu aktualisieren und die Regelungstiefe zu vereinheitlichen. Zum anderen war der Zeitpunkt günstig, weil

¹ Thurgauer Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

² Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

³ Motion von Silvia Schwyter vom 27. Oktober 2010 „Änderung von § 9 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht“, GRG Nr. 08/MO36/293

⁴ Protokoll Nr. 68 des Grossen Rates vom 26. Oktober 2011

das total revidierte Gesetz vor den Gesamterneuerungswahlen der Politischen Gemeinden zur Verfügung stehen würde⁵.

III. Revisionspunkte

Unter der Leitung von Andreas Keller, Generalsekretär des Departements für Inneres und Volkswirtschaft, erarbeitete eine Arbeitsgruppe von verwaltungsinternen Juristen und Gemeindevertretern einen Entwurf für das neue Stimm- und Wahlrechtsgesetz aus. Die wesentlichen Punkte der neuen Vorlage waren⁶:

- Zugänglichkeit von Stimmlokalen: Insbesondere sind Demonstrationen sowie das Sammeln von Unterschriften und das Verteilen von Werbematerial nicht zulässig.
- Einführung einer minimalen Urnenöffnungszeit von einer halben Stunde.
- 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.
- Regelung der vor dem Abstimmungstag zulässigen Vorbereitungs-handlungen für die Auszählung.
- Klarere Regelung der Ungültigkeitskriterien. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang der Kontrollstempel bei Proporzahlen nicht mehr erwähnt; er wurde 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 Mehrs⁷.
- Gesetzliche Regelung für die Nachzählung entsprechend der bisherigen Vorschrift in der Verordnung⁸.
- Regelungen über die Beiträge der Urheberkomitees zu den Botschaften für Referendumsabstimmungen bzw. Abstimmungen über Volksinitiativen.
- Gesetzliche Regelung des Losentscheids entsprechend der bisherigen Vorschrift in der Verordnung⁹.

⁵ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁶ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁷ § 32 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 25. August 2003 (aStWV), RB 161.11

⁸ § 36 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 25. August 2003 (aStWV), RB 161.11

⁹ § 45 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 25. August 2003 (aStWV), RB 161.11

- Genehmigung Ständeratswahl durch den Regierungsrat statt durch den Grossen Rat.
- Präzisierung der Regelungen für den zweiten Wahlgang mit Einführung einer Frist.
- Präzisierung der Regelungen für Ersatzwahlen mit Einführung einer Frist sowie einer Ausnahmeregelung.
- Präzisierung der Regelung für die Wahlvorschläge registrierter Parteien bei Proporzahlen.
- Vorverschiebung des Fristenlaufs für Wahlvorschläge und Listenverbindungen bei Proporzahlen um zwei Wochen.
- Regelung für das Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen bei mehreren sich gegenüberstehenden Anträgen.
- Frist für die Stimmrechtsbescheinigung durch die Gemeinden bei Unterschriftenlisten zu Volksinitiativen und Referenden.
- Regelung des Rückzugs von Volksinitiativen.
- Umkehrung der Regelung der aufschiebenden Wirkung von Rekursen bei Wahlen (jedoch nicht bei Abstimmungen).
- Beschränkung von Konsultativabstimmungen auf Angelegenheiten der Gemeinde.

Auf einige dieser Punkte wird in dieser Arbeit vertieft eingegangen.

IV. Vernehmlassungsverfahren

Am 10. Oktober 2012 gab der Regierungsrat den von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Entwurf in die Vernehmlassung¹⁰. 98 eingeladene Stellen, nämlich alle Politischen Gemeinden des Kantons Thurgau, die im Grossen Rat Thurgau vertretenen Parteien, die Verbände der Thurgauer Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden sowie das Verwaltungsgericht, die verwaltungsinternen Departemente und die Staatskanzlei wurden um ihre Stellungnahme gebeten. Diesen Adressaten wurden nebst dem Schreiben des Departementschefs auch der erläuternde Bericht zum Entwurf für ein Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht¹¹, die Vernehmlassungsfassung des Gesetzes¹² sowie eine synoptische Darstellung¹³, die den Unterschied vom bisherigen zum vorgeschlagenen Text aufzeigt, zugestellt. Zudem wurden sämtliche Vernehmlassungsunterlagen auf der Homepage des Kantons Thurgau für die Öffentlichkeit publiziert¹⁴.

¹⁰ Schreiben des Departementschefs DIV an die Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens vom 20. September 2012

¹¹ Erläuternder Bericht zum Entwurf für ein Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht

¹² Vernehmlassungsentwurf Gesetz

¹³ Vergleichstabelle altes - neues Recht (Vernehmlassungsentwurf)

¹⁴ <http://www.vernehmlassungen.tg.ch/online/default.cfm>, besucht am 12.07.2014

Bis zum Ende der Vernehmlassungsfrist am 15. Januar 2013 gingen 37 Stellungnahmen ein. 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.¹⁵ Folgende Themen waren besonders kontrovers:

- Wohnsitzpflicht für Behörden bzw. massgeblicher Zeitpunkt für die Erfüllung der Wohnsitzpflicht.
- Gleichzeitige Wahl des Grossen Rates und des Regierungsrates.
- Kantonale Ausnahmegewilligung für die Einrichtung eines Stimmlokals in einem privaten Gebäude.
- Abschaffung der Stellvertretung bei der Stimmabgabe.
- Abfassung von Botschaften.
- Genehmigung der Ständeratswahlen durch den Regierungsrat.
- Nachrücken in den Grossen Rat.
- Konsultativabstimmungen in den Gemeinden zu kantonalen und eidgenössischen Angelegenheiten.

V. Botschaft des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau legte das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht dem Grossen Rat mit einer Botschaft vom 23. April 2013 vor¹⁶. Darin erläuterte er nebst der Ausgangslage, den Revisionspunkten und den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens auch die finanziellen Auswirkungen der Revision sowie die einzelnen Bestimmungen. Er beantragte dem Grossen Rat, den Gesetzesentwurf der Beratung durch das Kantonsparlament zu unterziehen, den Motionsauftrag¹⁷ als erledigt am Protokoll abzuschreiben und den Regierungsrat in üblicher Weise über die Beschlüsse zu benachrichtigen. Als Beilage zur Botschaft wurden den Mitgliedern des Grossen Rates der Entwurf des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (Fassung des Regierungsrates) zugestellt¹⁸.

VI. Vorberatende Kommission des Grossen Rates

Der Grosse Rat setzte für die Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) eine Kommission aus 15 Mitgliedern des Grossen Rates und unter dem Präsidium von Dr. Hans Munz, Rechtsanwalt, ein. Als Vertreter des Departements für Inneres und Volkswirtschaft nahmen der Departementschef, Regierungsrat

¹⁵ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁶ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁷ Protokoll des Grossen Rates Nr. 68 vom 26. Oktober 2011, S. 62 ff.

¹⁸ Entwurf Regierungsrat, GRG Nr. 12/GE10/116

Dr. Kaspar Schläpfer, der Generalsekretär Andreas Keller, sowie ich selber als Protokollführerin an den vier halbtägigen Sitzungen teil¹⁹.

Die Eintretensdebatte war vergleichsweise kurz, weil die Notwendigkeit einer Totalrevision dieses Gesetzes unbestritten war. Hingegen wurde die zentrale Bedeutung dieses Gesetzes für das Funktionieren unserer Demokratie betont. Zudem wurde mehrfach der Aspekt aufgegriffen, dass diverse Detailregelungen aus der bisherigen Verordnung²⁰ in das Gesetz übernommen wurden, ohne dass in jedem einzelnen Fall die Gesetzeswürdigkeit überprüft worden wäre. Dies diene dem Anliegen, ein für den Anwender einfach handhabbares Gesetz zu schaffen.

Im Bericht der Kommission²¹ sind 33 Bestimmungen kommentiert, über die eingehende Diskussionen geführt und die teilweise gegenüber der Fassung des Regierungsrates geändert wurden. Der 34. Kommentar zu einer Bestimmung betrifft die Anpassung an § 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinden²².

Die Kommission beschloss mit 11 zu 0 Stimmen, dem Grossen Rat zu empfehlen, das Gesetz in der Fassung der Kommission anzunehmen. Dem Kommissionsbericht²³ wurden der Gesetzesentwurf in der Fassung der vorberatenden Kommission²⁴ sowie die synoptische Darstellung zwischen der Fassung des Regierungsrates und der Fassung der vorberatenden Kommission²⁵ beigelegt.

VII. Lesungen im Grossen Rat und Schlussabstimmung

An seiner Sitzung vom 20. November 2013 behandelte der Grosse Rat des Kantons Thurgau unter Traktandum 4 das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht²⁶.

Bei allen Fraktionen war Eintreten unbestritten. Auch vor dem Grossen Rat betonten mehrere Redner den Stellenwert des Stimm- und Wahlrechts in unserem Land, weil faire Spielregeln die Bürgerinnen und Bürger dazu motivieren würden, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen. Gleichzeitig wurden Änderungsanträge angekündigt, die in der Folge in der 1. und 2. Lesung ausführlich diskutiert wurden. Da die 1. Lesung im Grossen Rat am 20. November 2013 nach § 35 abgebrochen werden musste, wurde die 1. Lesung nochmals auf der Traktandenliste für die Sitzung des Grossen Ra-

¹⁹ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

²⁰ Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV), RB 161.11

²¹ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

²² Thurgauer Gesetz über die Gemeinden vom 5. Mai 1999 (GemG), RB 131.1

²³ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

²⁴ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, Fassung der Kommission, GRG Nr. 12/GE10/116

²⁵ Synopse, GRG Nr. 12/GE10/116

²⁶ Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013

tes vom 4. Dezember 2013 vorgesehen. Aufgrund des an diesem Tag ebenfalls traktandierten Geschäfts „Voranschlag 2014 und Finanzplan 2015-2017“, dessen Diskussion sich über mehrere Stunden hinzog, konnte die 1. Lesung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht erst an der Folgesitzung, nämlich am 18. Dezember 2013, als Traktandum 2 behandelt werden. Insbesondere über § 73 Abs. 1 und Abs. 2 *Unterzeichnung* und über § 74 *Stimmrechtsbescheinigung* wurde im Grossen Rat diskutiert, mit dem Ergebnis, bei § 73 Abs. 1 und Abs. 2 *Unterzeichnung* wieder auf die Fassung des Regierungsrates zurückzukommen²⁷.

Die 2. Lesung des Gesetzes im Grossen Rat fand am 22. Januar 2014 statt. An dieser Sitzung fand eine Diskussion über die §§ 9, 11, 19, 35, 73 Abs. 1 und Abs. 2 statt. Bei § 73 Abs. 1 und 2 beschloss der Grosse Rat, wieder auf die Fassung der vorberatenden Kommission zurückzukommen.²⁸

Die Lesung der Gesetzgebungs- und Redaktionskommission fand am 23. Januar 2014 statt und brachte einige sprachliche Verbesserungen des Gesetzestextes²⁹, so wurde zum Beispiel § 24 Abs. 1 *Nachzählung*

²Eine Nachzählung wird vom Wahlbüro oder vom zuständigen Departement angeordnet, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein unrichtiges Ergebnis ermittelt sein könnte.

wie folgt abgeändert (Hervorhebung durch die Verfasserin):

²Eine Nachzählung wird vom Wahlbüro oder vom zuständigen Departement angeordnet, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein *fehlerhaftes* Ergebnis ermittelt sein könnte.

Oder als weiteres Beispiel in § 53 Abs. 4 *Veränderung der Listen*

⁴Auf der Liste dürfen nicht mehr Personen aufgeführt sein, als zu wählen sind.

welche Bestimmung wie folgt abgeändert wurde (Hervorhebung durch die Verfasserin):

⁴Auf der Liste dürfen nicht mehr Personen aufgeführt sein, als *Mandate zu besetzen sind*.

Als letztes Beispiel kann auch § 60 Abs. 3 *Nachrücken* erwähnt werden

³Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen bewirken kein Nachrücken.

welche neu heisst (Hervorhebung durch die Verfasserin):

²⁷ Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013

²⁸ Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014

²⁹ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, GRK-Fassung, GRG Nr. 12/GE10/116

³Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen *führen nicht zum Verlust des Mandates*.

Das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) wurde vom Grossen Rat an seiner Sitzung vom 12. Februar 2014 mit 117 zu 0 Stimmen angenommen³⁰.

B Kontroverse Themen und Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Um einen etwas anderen Blickwinkel auf das total revidierte Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht im Thurgau zu ermöglichen, möchte ich einige Bestimmungen herausgreifen, die im Laufe der Ausarbeitung immer wieder diskutiert wurden. Diese Teilbereiche sollen nicht nur bei der Gesetzesarbeitung beleuchtet, sondern auch im Vergleich mit den Bestimmungen im Bundesgesetz und im Gesetz von anderen ausgewählten Kantonen betrachtet werden.

Grundsätzlich zu erwähnen ist, dass zwischen dem in der Vernehmlassung unterbreiteten Entwurf des Gesetzes und demjenigen des Regierungsrates an den Grossen Rat § 8 StWG *Eintragungen und Streichungen* eingefügt wurde, was eine Verschiebung sämtlicher Paragraphen zur Folge hatte.

I. Abstimmungstag, § 9 Abs. 2 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

Im bisher gültigen Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht³¹ lautete § 6 Abs. 2 *Abstimmungstag* wie folgt:

²Der Regierungsrat legt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen fest.

Im Vernehmlassungsverfahren³² wurde den interessierten Kreisen der folgende Text unterbreitet (§ 8 Abs. 2 *Abstimmungstag*):

²Der Regierungsrat bestimmt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen sowie den Zeitrahmen für die Gesamterneuerung der Gemeindebehörden. Dieser gilt für erste und allfällige zweite Wahlgänge.

In der Folge wurde von zwei Parteien angeregt, dass die Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates künftig gleichzeitig stattfinden sollen³³.

³⁰ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014

³¹ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG); RB 161.1

³² Schreiben des Departementschefs DIV an die Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens vom 20. September 2012 mit Vernehmlassungsbotschaft

³³ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

Als Argument wurde angeführt, dass dadurch Synergien genutzt und Kosten eingespart werden könnten. Zudem erhoffte man sich eine höhere Stimmbeteiligung bei den Wahlen in den Grossen Rat.

Nachdem der Regierungsrat sich eingehend mit der Thematik befasst hatte, kam er zum Schluss, dass es aufgrund verschiedener Faktoren keine allgemein gültige Ideallösung gebe. Insbesondere die jeweils bereits feststehenden Daten der Abstimmungen des Bundes, der Feiertage wie Ostern und Pfingsten sowie die zu beachtenden Fristen für allfällige zweite Wahlgänge, würden es nahe legen, die Kompetenz zur Festlegung der Daten für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen weiterhin beim Regierungsrat zu belassen.³⁴

Hingegen teilte er den in der Vernehmlassung unterbreiteten Text in zwei Absätze, so dass die Fassung des Regierungsrates wie folgt lautet³⁵:

²Der Regierungsrat bestimmt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen.

³Der Regierungsrat legt den Zeitrahmen für die Gesamterneuerung der Gemeindebehörden fest. Dieser gilt für erste und allfällige zweite Wahlgänge.

In der vorbereitenden Kommission fanden zu § 9 Abs. 2 StWG intensive und umfassende Diskussionen statt. Das Ergebnis war, dass die Kommission einer Änderung, wonach die Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates gleichzeitig stattfinden sollen, mit 8 zu 5 Stimmen zustimmte. Die Fassung der Kommission lautete folglich:³⁶

²Der Regierungsrat bestimmt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen. Die Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates finden gleichzeitig statt.

An seiner Sitzung vom 20. November 2013 begann der Grosse Rat mit der 1. Lesung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht. Zu § 9 Abs. 2 wurden zwei Anträge vorgebracht.

Zum einen beantragte KR Vonlanthen für die SVP-Fraktion, dass die Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates *in der Regel* gleichzeitig stattfinden hätten (Hervorhebung durch die Verfasserin). Als Vorteil hob der Redner den Effizienzgewinn sowie die Vermeidung von Wahlmüdigkeit hervor, sah jedoch auch die Notwendigkeit, dem Regierungsrat je nach termin-

³⁴ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

³⁵ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

³⁶ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

licher Konstellation eine gewisse Flexibilität zu erlauben.³⁷ Der Antrag Vonlanthen wurde mit grosser Mehrheit abgelehnt.³⁸

Zum anderen beantragte KR Christian Koch im Namen der SP-Fraktion, den zweiten Satz von § 9 Abs. 2 StWG zu streichen, so dass dieser lauten soll: „Der Regierungsrat bestimmt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen.“ Als Argument führte er die grosse Mehrbelastung insbesondere von kommunalen Wahlbüros für den Fall eines „Superwahltages“ an. Zudem sei die Wahlbeteiligung eher abhängig von den Themen im Wahlkampf als von Wahldaten. Auch würden sich Wählerinnen und Wähler von einer Papierflut abschrecken lassen, wie sie im Falle der gleichzeitigen Ansetzung der Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates zu befürchten wären.³⁹ Der Antrag Koch wurde mit 61 zu 53 Stimmen gutgeheissen.⁴⁰

An seiner Sitzung vom 22. Januar 2014 kam der Grosse Rat zur 2. Lesung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht.

KR Imhof stellte aufgrund der knapp erfolgten Abstimmung bei der 1. Lesung den Antrag, § 9 Abs. 2 StWG wie folgt zu ergänzen: „Der Regierungsrat bestimmt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen. Die Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates finden in der Regel gleichzeitig statt.“ Aufgrund des Rückgangs der Wahlbeteiligung bei den Grossratswahlen von 50,2 % im Jahr 1976 auf 30,8 % im Jahr 2012 hoffe die SVP-Fraktion, durch die Einführung eines Superwahltages eine grössere Mobilisierung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu erreichen sowie die Kosten für den Wahlkampf bei den Parteien etwas zu verringern. Der Grosse Rat lehnte den Antrag Imhof mit 65 zu 56 Stimmen ab.⁴¹

An der Lesung der Gesetzgebungs- und Redaktionskommission vom 23. Januar 2014 erfuhr dieser Passus keine Änderung mehr. Somit lautet die vom Grossen Rat genehmigte Fassung von § 9 Abs. 2 StWG wie folgt:

²Der Regierungsrat bestimmt das Datum für kantonale Abstimmungen und Wahlen.

Damit wurde nach umfassenden Diskussionen in der vorberatenden Kommission und in den zwei Lesungen im Grossen Rat die ursprüngliche Fassung des Regierungsrates genehmigt. Somit steht es dem Regierungsrat frei, die Wahlen in den Grossen Rat und in den Regierungsrat entweder auf den gleichen Zeitpunkt anzusetzen oder aber auf unterschiedliche Daten zu legen, je nachdem, auf welche Daten die beweglichen Feiertage von Ostern und Pfingsten fallen.

³⁷ Votum KR Vonlanthen, Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 32 ff.

³⁸ Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 34

³⁹ Votum KR Christian Koch, Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 32 ff.

⁴⁰ Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 34

⁴¹ Votum KR Imhof, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 5 f.

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Zu prüfen ist im Vergleich zur Thurgauer Bestimmung, ob beim Bund und in anderen Kantonen die Wahlen in die Legislative und in die Exekutive am gleichen Wahltag stattfinden müssen.

Auf Bundesebene kann der Nationalrat als legislatives Organ dem Grossen Rat im Kanton Thurgau zum Vergleich herangezogen werden. Gleichzeitig entspricht der Bundesrat als Exekutive dem Regierungsrat eines Kantons.

Im Bundesgesetz über die politischen Rechte⁴² wird unter Art. 19 Abs. 1 festgehalten, dass die Wahlen für die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrats am zweitletzten Sonntag im Oktober stattfinden.

Hingegen hält Art. 132 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung⁴³ fest, dass die Mitglieder des Bundesrates von der Vereinigten Bundesversammlung in der Session nach der Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt werden.

Folglich findet auf Bundesebene keine gleichzeitige Wahl in die Legislative und in die Exekutive statt, was ja ohnehin nicht möglich wäre, da der Bundesrat gemäss Art. 168 Abs. 1 Bundesverfassung⁴⁴ durch die Bundesversammlung und nicht durch das Volk gewählt wird.

Im Kanton St. Gallen hält das Gesetz über die Urnenabstimmung⁴⁵ in Art. 17 Abs. 1 *Erneuerungswahlen und Sachabstimmungen* fest, dass die Regierung den Zeitpunkt der kantonalen Volksabstimmungen über Sachvorlagen sowie der Erneuerungswahlen in Kanton, Gerichtskreisen und Gemeinden festsetzt.

In Art. 17 Abs. 2 UAG wird jedoch ergänzend festgehalten, dass folgende Wahlen gleichzeitig stattzufinden haben (Hervorhebung durch die Verfasserin):

- a) National- und Ständerat;
- b) *Kantonsrat und Regierung*;
- c) Parlament und Rat, wenn die Gemeindeordnung keine andere Regelung vorsieht.⁴⁶

Somit werden im Kanton St. Gallen der Kantonsrat und die Regierung zum gleichen Zeitpunkt gewählt.

Im Kanton Zürich hält das Gesetz über die politischen Rechte⁴⁷ unter § 12 Abs. 1 lit. a *Wahlleitende Behörde* fest, dass der Regierungsrat als wahllei-

⁴² Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

⁴³ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG), SR 170.10

⁴⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

⁴⁵ St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmung vom 4. Juli 1971 (UAG), sGS 125.3

⁴⁶ St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmung vom 4. Juli 1971 (UAG), sGS 125.3

⁴⁷ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

tende Behörde für kantonale Wahlen und Abstimmungen zuständig ist. Zudem stipuliert § 13 GPR *Kreiswahlvorsteherschaft*, dass bei der Wahl des Kantonsrates die Kreiswahlvorsteherschaften die wahlleitende Behörde unterstützen. § 39 lit. a GPR *Wahlorgan, Wahlform* regelt, dass die beiden Mitglieder des Ständerates, die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates durch die Stimmberechtigten an der Urne zu wählen sind. Die Regelung über den Wahltag hält der Kanton Zürich jedoch in seiner Verfassung⁴⁸ fest, und zwar in Art. 62 Abs. 1 *Wahl* wie folgt:

¹Die Mitglieder des Regierungsrates werden gleichzeitig mit dem Kantonsrat vom Volk gewählt.

Im Kanton Aargau hält das Gesetz über die politischen Rechte⁴⁹ in § 13 Abs. 1 Ziff. 1 *Anordnung* fest, dass der Regierungsrat folgende Wahlen und Abstimmungen anordnet:

- a) die periodischen Wahlen in Kanton, Bezirken, Kreisen und Gemeinden;
- b) die Ersatzwahlen für Behörden und Beamte des Kantons und der Bezirke;
- c) die Abstimmungen in kantonalen Angelegenheiten.

Ergänzend dazu stipuliert § 13 Abs. 2 GPR *Anordnung*, dass die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates am gleichen Tag stattfinden.

Somit finden im Kanton Aargau die Wahlen für den Grossen Rat und den Regierungsrat am gleichen Tag statt.

Im Kanton Waadt wird gestützt auf Art. 178 der Verfassung⁵⁰ *Renouveau des autorités cantonales et communales* in Verbindung mit Art. 2 und 3 des Loi sur le Grand Conseil⁵¹ *Election* und *Première séance* und in Verbindung mit Art. 1 der Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat⁵² *Election* der Regierungsrat und der Grosse Rat am gleichen Tag gewählt.

Folglich werden in den Vergleichskantonen die Wahlen ins Kantonsparlament und in den Regierungsrat gleichzeitig abgehalten, während auf Bundesebene die Wahlen in die Legislative und in die Exekutive aufgrund des Wahlsystems nacheinander erfolgen.

In der parlamentarischen Beratung des neuen Gesetzes im Kanton Thurgau wurde der Vergleich mit anderen Kantonen verschiedentlich als Argument für einen „Superwahltag“ erwähnt⁵³, vor allem auch, um damit den Einwand der Staatskanzlei zu entkräften, dass ein solcher „Superwahltag“ einen gros-

⁴⁸ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101

⁴⁹ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

⁵⁰ Constitution du Canton de Vaud vom 14. April 2003 (Cst-VD), RSV 101.01

⁵¹ Waadtländer Loi sur le Grand Conseil vom 8. Mai 2007 (LGC), RSV 171.01

⁵² Waadtländer Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat vom 11. Februar 1970 (LOCE), RSV 172.115

⁵³ Votum KR Imhof, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 5 f.

sen Aufwand verursache und von den Behörden nur schwer zu bewältigen sei⁵⁴.

II. Stellvertretung, § 15 Abs. 1 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

Im bisher gültigen Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht⁵⁵ lautete § 10 Abs. 2 *Stimmabgabe* wie folgt:

²Im gleichen Haushalt lebende Ehegatten oder Personen in eingetragener Partnerschaft können sich an der Urne oder bei der vorzeitigen Stimmabgabe gegenseitig vertreten.

Im Entwurf für das neue Gesetz, das der Regierungsrat zur Vernehmlassung unterbreitete, blieb diese Bestimmung in § 14 Abs. 1 *Stellvertretung* unverändert⁵⁶.

Bereits in der Vernehmlassung zeigte sich, dass diese Regelung umstritten ist. So vertraten insbesondere die Gemeinden die Ansicht, es sei für die Urnenoffizianten aufgrund des neuen Namenrechts praktisch nicht möglich, die Berechtigung der Stellvertretung zu prüfen. Zudem könne die briefliche Stimmabgabe als eine Art Ersatz der Stellvertretungsregelung betrachtet werden.⁵⁷

Gleichzeitig wurde vorgeschlagen, die Stellvertretung generell auf alle im gleichen Haushalt lebenden Personen auszuweiten oder sogar Menschen zur Stellvertretung zuzulassen, die selber nicht stimmberechtigt sind.⁵⁸

Der Wunsch nach einer möglichst hohen Stimmbeteiligung und die Tatsache, dass die Gefahr eines Missbrauchs bei der vorgeschlagenen Lösung klein ist, führte dazu, dass die Regelung unverändert in die Fassung des Regierungsrates übernommen wurde, die mit Botschaft vom 23. April 2013 dem Grossen Rat unterbreitet wurde⁵⁹.

Die vorberatende Kommission diskutierte die durch den Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) vorgebrachten Bedenken, wonach es schwierig sei, die Berechtigung zur Stellvertretung zu prüfen, hielt jedoch im Interesse einer

⁵⁴ Votum KR Christian Koch, Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 32

⁵⁵ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

⁵⁶ Vernehmlassung des Regierungsrates vom 20. September 2012

⁵⁷ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁵⁸ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁵⁹ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

Erleichterung der Stimmabgabe mit 11 zu 1 Stimmen am vorgeschlagenen Text fest⁶⁰.

An den Sitzungen vom 20. November 2013⁶¹ und vom 18. Dezember 2013⁶² fand die 1. Lesung des Gesetzes im Grossen Rat statt. Auf eine Diskussion von § 15 Abs. 1 StWG *Stellvertretung* wurde verzichtet.

Somit blieb die Bestimmung im gleichen Wortlaut erhalten.

Auch in der 2. Lesung des Gesetzes im Grossen Rat wurde auf eine Diskussion von § 15 Abs. 1 StWG *Stellvertretung* verzichtet⁶³.

Dieser Paragraph ging somit unverändert in die Redaktionslesung.

In der Redaktionslesung wurde die Bestimmung sprachlich angepasst, um klarzustellen, dass sich das Leben im gleichen Haushalt sowohl auf Ehepaare als auch auf Personen in eingetragener Partnerschaft bezieht⁶⁴. Daher lautet § 15 Abs. 1 StWG *Stellvertretung* neu:

¹Ehegatten oder Personen in eingetragener Partnerschaft können sich an der Urne oder bei der vorzeitigen Stimmabgabe gegenseitig vertreten, sofern sie im gleichen Haushalt leben.

An der Sitzung des Grossen Rates vom 12. Februar 2014 wurde das Gesetz und somit auch diese Bestimmung mit 117 zu 0 Stimmen angenommen⁶⁵.

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Zu prüfen ist aufgrund der Diskussionen im Kanton Thurgau, welche Stellvertretungsmöglichkeit der Bund und die Kantone ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern anbieten.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte⁶⁶ sieht in Art. 5 Abs. 6 *Grundsätze der Stimmabgabe* vor, dass die Stimme durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden darf, soweit das kantonale Recht dies für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt.

Der Kanton St. Gallen regelt eine mögliche Stellvertretung im Gesetz über die Urnenabstimmung⁶⁷. Während bei der brieflichen Stimmabgabe für schreibunfähige Stimmberechtigte eine Hilfestellung durch eine Vertretung in Art. 16^{bis} Abs. 2 UAG *Briefliche Stimmabgabe* vorgesehen ist, ist bei der Urnenabstimmung eine solche Stellvertretungsmöglichkeit nicht vorgese-

⁶⁰ Bericht der Kommission zur Vorberaterung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁶¹ Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 38

⁶² Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013

⁶³ Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 8

⁶⁴ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014, S. 4

⁶⁵ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014, S. 4

⁶⁶ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

⁶⁷ St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971 (UAG), sGS 125.3

hen. So schreibt Art. 29, Abs. 2 lit. c UAG *Überwachung der Urnen* vor, dass die Stimmzähler besonders darauf zu achten hätten, dass der Stimmende nur ein einziges Kuvert in die Urne legt.⁶⁸

Folglich ist eine Stellvertretung der Stimmabgabe an der Urne im Kanton St. Gallen nicht vorgesehen.

Der Kanton Aargau sieht das Gesetz über die politischen Rechte⁶⁹ ausdrücklich eine Stellvertretung bei der Stimmabgabe vor. § 17 Abs. 2 GPR *Stimmabgabe* lautet denn auch:

²Ehegatten und eingetragene Partner dürfen einander an der Urne bei gleichzeitiger Abgabe der beiden Stimmrechtsausweise vertreten.

Die Formvorschrift von § 17 Abs. 3 GPR *Stimmabgabe*, wonach Stimmrechtsausweise, die nicht persönlich abgegeben werden, von den Stimmberechtigten unterzeichnet werden müssen, gilt dann sowohl im Falle der brieflichen Stimmabgabe als auch bei einer Stellvertretung.⁷⁰

Daher ist im Kanton Aargau eine Stellvertretung unter Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft erlaubt, sogar ohne das Erfordernis eines gemeinsamen Wohnsitzes.

Der Kanton Zürich regelt die Stellvertretung an der Urne im Gesetz über die politischen Rechte⁷¹. In § 68 Abs. 3 GPR *Stimmabgabe an der Urne* ist folgende Bestimmung aufgeführt:

³Eine stimmberechtigte Person kann höchstens zwei weitere Personen an der Urne vertreten. Die vertretene Person hat sich damit auf dem Stimmrechtsausweis schriftlich einverstanden zu erklären.

Somit kann im Kanton Zürich jede stimmberechtigte Person maximal zwei weitere Stimmberechtigte an der Urne vertreten, unabhängig davon, in welcher Beziehung sie zueinander stehen.

Im Kanton Waadt ist die Urnenabstimmung in der Loi sur l'exercice des droits politiques⁷² geregelt. Eine Stellvertretung an der Urne ist nicht vorgesehen. So hält Art. 17a Abs 3 LEDP *Conditions générales - secret du vote* fest:

³L'électeur remet sa carte de vote au scrutateur et glisse lui-même son enveloppe de vote, fermée, dans l'urne.

Folglich muss der Stimmberechtigte seinen Stimmrechtsausweis dem Urnenoffizianten abgeben und persönlich sein geschlossenes Stimmkuvert in die Urne einwerfen.

⁶⁸ St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971 (UAG), sGS 125.3

⁶⁹ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

⁷⁰ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

⁷¹ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

⁷² Waadtländer Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (LEDP), RSV 160.01

Für betagte, kranke oder behinderte Stimmberechtigte sieht Art. 17d LEDP *Vote des malades*, ausführliche Bestimmungen vor, die sich an diejenigen der schriftlichen Stimmabgabe anlehnen.

Der Vergleich zeigt, dass die Stellvertretungsregelung in den gewählten Kantonen sehr unterschiedlich ist. Während einige Kantone im Regelfall keine Stellvertretung zulassen, ermöglichen andere Kantone die Stellvertretung unter Eheleuten und Personen in eingetragener Partnerschaft. Wiederum andere Kantone lassen die Stellvertretung ohne Einschränkung der Beziehungsebene und für bis zu zwei Stimmberechtigte zu.

III. Ungültige Stimm- und Wahlzettel, § 19 Abs. 2 Ziff. 1 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

Im bisher gültigen Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995⁷³ lautete § 13 Abs. 1 *Ungültige Stimm- und Wahlzettel* wie folgt:

¹Ein Stimm- und Wahlzettel ist ungültig, wenn er:

1. nicht amtlich ist;
2. anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert ist;
3. den Willen des oder der Stimmenden nicht eindeutig erkennen lässt;
4. ehrverletzende Äusserungen enthält;
5. offensichtlich gekennzeichnet ist;
6. in unkorrekter Weise abgegeben wurde;
7. *...(aufgehoben per 1.9.2011)
8. bei Proporzahlen keinen Namen einer wählbaren Person enthält oder keinen Kontrollvermerk aufweist.

Im Vernehmlassungsentwurf vom 20. September 2012⁷⁴ wurde ein neuer § 18 *Ungültige Stimm- und Wahlzettel* unterbreitet, der 3 Absätze umfasst. So sind neben den allgemeinen Bestimmungen über die Ungültigkeitsgründe von Stimm- und Wahlzetteln auch ergänzende Regelungen für brieflich eingereichte Stimm- und Wahlzettel sowie eine Bestimmung darüber, wie mit den ungültigen Stimm- und Wahlzetteln zu verfahren sei, aufgenommen.

§ 18 Abs. 1 StWG *Ungültige Stimm- und Wahlzettel* lautete im Vernehmlassungsentwurf wie folgt:

¹Ein Stimm- und Wahlzettel ist ungültig, wenn er:

1. nicht amtlich ist;
2. anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert ist;

⁷³ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

⁷⁴ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

3. den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lässt;
4. ehrverletzende Äusserungen enthält;
5. offensichtlich gekennzeichnet ist;
6. verspätet abgegeben wurde;
7. in einer gesetzlich nicht vorgesehenen Weise abgegeben wurde;
8. bei Proporzahlen keinen Namen einer wählbaren Person enthält.

Somit wurden lediglich die Ziffern 6 und 7 einer Änderung unterzogen⁷⁵.

Hingegen wurden neu die Abs. 2 und 3 in § 18 StWG *Ungültige Stimm- und Wahlzettel* eingefügt, welche lauten⁷⁶:

²Brieflich eingereichte Stimm- und Wahlzettel sind zudem ungültig, wenn:

1. sie nicht ins Stimmzettelcouvert eingelegt sind;
2. der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt oder nicht unterzeichnet ist;
3. die Sendung mehr Stimmzettelcouverts als Stimmrechtsausweise enthält;
4. das Stimmzettelcouvert mehr als einen Stimm- oder Wahlzettel pro Abstimmungsgegenstand oder Wahl enthält.

³Die Zahl der ungültigen Stimm- und Wahlzettel wird ermittelt und ausgewiesen. Ausgenommen sind Stimm- und Wahlzettel, die ohne Stimmrechtsausweis eingereicht werden; diese fallen gänzlich ausser Betracht.

Im Vernehmlassungsverfahren gingen zu diesen Bestimmungen zahlreiche Rückmeldungen ein.

Der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) regte an, dass § 18 Abs. 2 StWG mit einer Ziffer ergänzt werde, wonach Stimm- und Wahlzettel ungültig seien, wenn sie zusammen mit dem Stimmrechtsausweis in das Stimmzettelcouvert eingelegt seien.

Eine Gemeinde hielt zudem fest, dass die gemäss § 18 Abs. 1 Ziffer 6 StWG verspätet abgegebenen Stimm- und Wahlzettel nicht als ungültig, sondern als nicht abgegeben gewertet werden sollten. Ansonsten müsste auch festgelegt werden, bis wann verspätet abgegebene Stimm- und Wahlzettel noch mitgezählt werden sollen.

⁷⁵ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

⁷⁶ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

Zudem wurde ein Widerspruch zwischen § 18 Abs. 2 Ziffer 2 StWG und § 18 Abs. 3 StWG festgestellt, indem die Stimm- und Wahlzettel, welche ohne Stimmrechtsausweis eingereicht werden, zum einen als ungültig zu behandeln seien, dann aber bei der Bestimmung der Anzahl ungültiger Stimmen ausgeschlossen würden.

Diese Stellungnahmen fanden im Entwurf des Gesetzes Einlass, den der Regierungsrat dem Grossen Rat⁷⁷ unterbreitete, daher lautete § 19 *Ungültige Stimm- und Wahlzettel* wie folgt:

¹Ein Stimm- und Wahlzettel ist ungültig, wenn er:

1. nicht amtlich ist;
2. anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert ist;
3. den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lässt;
4. ehrverletzende Äusserungen enthält;
5. offensichtlich gekennzeichnet ist;
6. in einer gesetzlich nicht vorgesehenen Weise abgegeben wurde;
7. bei Proporzahlen keinen Namen einer wählbaren Person enthält.

²Brieflich eingereichte Stimm- und Wahlzettel sind zudem ungültig, wenn:

1. sie nicht ins Stimmzettelcouvert eingelegt sind;
2. der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet ist;
3. die Sendung mehr Stimmzettelcouverts als Stimmrechtsausweise enthält;
4. das Stimmzettelcouvert auch den Stimmrechtsausweis enthält;
5. das Stimmzettelcouvert mehr als einen Stimm- oder Wahlzettel pro Abstimmungsgegenstand oder Wahl enthält.

³Die Zahl der ungültigen Stimm- und Wahlzettel wird ermittelt und ausgewiesen.

⁴Stimm- und Wahlzettel, die ohne Stimmrechtsausweis oder verspätet eingereicht werden; diese fallen ausser Betracht und werden nicht gezählt.

Folglich wurde in § 19 Abs. 1 StWG die Ziffer 6 gänzlich gestrichen, in § 19 Abs. 2 StWG neu die Ziffer 4 eingefügt und § 19 Abs. 3 StWG neu in die Abs. 3 und 4 aufgeteilt, wobei Abs. 4 ergänzt wurde.

Die Frage, ob es ein Ungültigkeitsgrund sein soll, wenn Stimm- und Wahlzettel nicht im Stimmzettelcouvert eingelegt sind, wurde in beiden Lesun-

⁷⁷ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

gen der vorberatenden Kommission des Grossen Rates kontrovers diskutiert. Die einen Votanten plädierten dafür, dass es jedem Einzelnen überlassen sei, ob er sein Stimmgeheimnis wahren wolle oder nicht, während die anderen unter Hinweis auf das Bundesrecht an der Notwendigkeit eines Stimmzettelcouverts festhielten⁷⁸. Die Mehrheit der Kommission vertrat jedoch die Auffassung, dass die Bestimmungen auf Bundesebene auch auf Kantonsebene zu übertragen seien. Zudem seien Wahlen auf Gemeindeebene auch in der Gemeindeversammlung geheim durchzuführen, was bedeute, dass eine stimmberechtigte Person nicht generell über ihr eigenes Wahlgeheimnis verfügen kann.

Zudem wurde die Frage diskutiert, ob Stimmen ungültig sind, wenn der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet ist. In beiden Lesungen wurde ein Streichungsantrag zu dieser Bestimmung abgelehnt, weil die Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises als vergleichbar geringfügige Hürde betrachtet wird, welche jedoch Missbrauchsfälle verhindern kann.

In der Fassung der vorberatenden Kommission erfuhr daher § 19 StWG *Ungültige Stimm- und Wahlzettel* keine Änderung gegenüber der Fassung, welche der Regierungsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat unterbreitete⁷⁹.

In der 1. Lesung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht im Grossen Rat verzichteten die Kantonsräte auf eine Diskussion von § 19 StWG *Ungültige Stimm- und Wahlzettel*⁸⁰. Folglich blieb dieser Paragraph nach der 1. Lesung im Grossen Rat identisch mit der Fassung des Regierungsrates.

In der 2. Lesung stellte KR Gantenbein einen Antrag auf Streichung von § 19 Abs. 2 Ziffer 1 StWG und damit einen Verzicht auf das obligatorisch zu verwendende Stimmzettelkuvert. Seiner Ansicht nach seien die meisten der ungültigen Stimmen auf diese Regelung zurückzuführen. Seine Recherchen hätten ergeben, dass es keine einheitliche Praxis bezüglich Stimmzettelcouverts in den verschiedenen Kantonen gebe und dass daher die Bundeskanzlei eine Vereinheitlichung anstrebe, um die Rechtsunsicherheit zu klären. Da die Mitglieder des Wahlbüros ohnehin dem Wahlgeheimnis unterlägen, sei das Stimmgeheimnis gewahrt, auch wenn der Wähler seine Stimm- und Wahlzettel nicht in einem separaten Kuvert abgebe.⁸¹

Kommissionspräsident Munz entgegnete, dass gestützt auf Art. 91 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte⁸² die kantonalen Ausführungsbestimmungen über das Stimm- und Wahlrecht durch den Bund genehmigt werden müssen. Dabei habe die Bundeskanzlei von den Kantonen Schaff-

⁷⁸ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁷⁹ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁸⁰ Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 38

⁸¹ Votum KR Gantenbein, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 8 ff.

⁸² Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

hausen, Graubünden, Solothurn und Aargau explizit verlangt, dass das Stimmzettelkuvert vorgeschrieben werde. Nachdem der Kanton Aargau sich mit Verweis auf die Bestimmungen im Kanton St. Gallen gegen die Vorschrift gewehrt hatte, wurde die Validierung des Gesetzes in St. Gallen widerrufen und der Kanton St. Gallen musste das Gesetz nachbessern. Der Bund entscheide, ob er den kantonalen Erlass genehmige. Man müsse sich daher in diesem Punkt fügen, sonst handle man sich nur Probleme ein.⁸³

RR Schläpfer hatte zwar durchaus Verständnis für den Antrag von KR Gantenbein, da es für das Wahlbüro und den Gemeindeammann unangenehm sei, Stimmen für ungültig erklären zu müssen. Im Interesse der Klarheit, einer sauberen Regelung und der Kohärenz mit dem Bundesrecht bat er den Grossen Rat aber, den Antrag Gantenbein abzulehnen.

In der Folge wurde der Antrag Gantenbein mit grosser Mehrheit abgelehnt.⁸⁴ Somit blieb diese Bestimmung gleich wie in der Fassung, die der Regierungsrat dem Grossen Rat in der Botschaft unterbreitete.

An der Redaktionslesung vom 23. Januar 2014 wurde § 19 StWG nicht geändert. An der Schlussabstimmung über das Gesetz im Grossen Rat vom 12. Februar 2014 wurde das Gesetz und somit auch dieser Paragraph mit 117 zu 0 Stimmen angenommen.⁸⁵

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Zu prüfen ist folglich, ob Stimm- und Wahlzettel ungültig sind, wenn diese bei der brieflichen Stimmabgabe nicht in einem separaten Kuvert und somit nicht getrennt vom Stimmrechtsausweis abgegeben werden.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte⁸⁶ hält in Art. 8 Abs. 1 *Briefliche Stimmabgabe* fest:

¹Die Kantone sorgen für ein einfaches Verfahren der brieflichen Stimmabgabe. Sie erlassen insbesondere Bestimmungen, um die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen zu gewährleisten und Missbräuche zu verhindern.

Im Kanton St. Gallen regelt das Gesetz über die Urnenabstimmungen⁸⁷ in Art. 16^{bis} Abs. 1 *Stimmzettel* diesen Punkt. Darin wird festgehalten, dass der Stimmberechtigte im Falle einer brieflichen Stimmabgabe die Stimmzettel in ein separates Kuvert zu legen habe. Zudem habe der Stimmberechtigte mit seiner Unterschrift unter einer eigenen oder einer vorgedruckten Erklärung zu bestätigen, dass die Stimmabgabe seinem Willen entspricht.

⁸³ Votum KR Munz, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 10

⁸⁴ Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 12

⁸⁵ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014, S. 4

⁸⁶ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

⁸⁷ St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971 (UAG), sGS 125.3

In Art. 16^{ter} Abs. 2 UAG *Stimmzettel* wird ergänzt, dass die Stimmabgabe gültig sei, wenn

- a) der Stimmende im Stimmregister eingetragen ist;
- b) ...
- c) der Stimmausweis und eine unterzeichnete Erklärung beiliegen;
- d) die Stimmzettel sich in einem separaten Kuvert befinden.

Folglich ist im Kanton St. Gallen eine Stimmabgabe nicht gültig, wenn sich der Stimmausweis und die Stimmzettel im gleichen Kuvert befinden.

Im Kanton Aargau hält das Gesetz über die politischen Rechte⁸⁸ in § 21 Abs. 1 lit. e) *Beurteilung der Stimm- und Wahlzettel* fest, dass die Stimm- und Wahlzettel zu ihrer Gültigkeit bei brieflicher Stimmabgabe den dafür erlassenen Vorschriften entsprechen müssen. In der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte⁸⁹ wird die briefliche Stimmabgabe in § 24 ff. detailliert geregelt. So findet man in § 26 VGPR *Vorgehen* die Bestimmung, dass Stimm- und Wahlzettel in das amtliche Stimmzettelkuvert zu legen seien und dieses zuzukleben sei. § 27 VGPR *Ungültigkeit* ergänzt, dass die briefliche Stimmabgabe ungültig sei, wenn:

- d) die Stimm- oder Wahlzettel sich nicht im amtlichen Stimmzettelkuvert befinden.

Eine weitere Bestimmung findet sich in § 28 VGPR *Behandlung*:

- ¹Das Wahlbüro öffnet die gültig eingegangenen Antwortkuverts, legt die Stimmzettelkuverts in die Urne und bewahrt die Stimmrechtsausweise auf.

Folglich ist im Kanton Aargau die Stimmabgabe nicht gültig, wenn sich der Stimmrechtsausweis und die Stimmzettel im gleichen Kuvert befinden.

Im Zürcher Gesetz über die politischen Rechte⁹⁰ wird in § 60 Abs. 1 lit. f) *Wahl- und Abstimmungsunterlagen* darauf hingewiesen, dass in den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein verschliessbares Stimmzettelkuvert enthalten ist. Das Vorgehen für die stimmberechtigte Person wird in § 69 Abs. 1 GPR *Briefliche Stimmabgabe* wie folgt festgehalten:

- ¹Bei der brieflichen Stimmabgabe legt die stimmberechtigte Person folgende Unterlagen in das Antwortkuvert:
 - a. den Stimmrechtsausweis mit der unterschriebenen Erklärung, brieflich zu stimmen,

⁸⁸ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

⁸⁹ Aargauer Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte vom 25. November 1992 (VGPR), SAR 131.111

⁹⁰ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

- b. das verschlossene Stimmzettelkuvert mit den Wahl- und Stimmzetteln.

Hingegen findet sich im Zürcher Gesetz über die politischen Rechte keine Regelung über die Gültigkeit der Stimme, wenn der Stimmrechtsausweis im Stimmzettelkuvert liegt. So hält § 72 Abs. 2 *Ungültige Wahl- und Stimmzettel* fest:⁹¹

²Bei der brieflichen Stimmabgabe sind die Wahl- oder Stimmzettel zudem ungültig, wenn

- a. der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt oder nicht unterschrieben ist,
- b. im Antwortkuvert mehr Stimmzettelkuverts als Stimmrechtsausweise liegen,
- c. das Stimmzettelkuvert zur gleichen Sache mehrere Wahl- oder Stimmzettel unterschiedlichen Inhalts enthält. Lauten sie gleich ist einer von ihnen gültig.

Aus § 72 Abs. 2 lit. b GPR lässt sich schliessen, dass Stimmzettel ungültig sind, wenn sich im Antwortkuvert nur ein Stimmzettelkuvert, aber kein Stimmrechtsausweis befindet. Ob sich in diesem Stimmzettelkuvert dann der Stimmrechtsausweis befindet, ist nicht mehr massgebend. Die Wahl- und Stimmzettel sind so oder so ungültig.

Die Waadtländer *Loi sur l'exercice des droits politiques*⁹² schreibt in Art. 20 Abs. 1 *Votes non pris en compte* vor, welche Stimmen im Falle einer brieflichen Stimmabgabe als ungültig zu betrachten sind. Unter Art. 20 Abs. 1 lit. e LEDP wird festgehalten, dass die Stimmzettel für deren Gültigkeit im Stimmzettelkuvert eingelegt sein müssen:

¹Les votes émis par correspondance ou déposés à la commune ne sont pas pris en compte lors du dépouillement lorsque:

.....

- e. les bulletins de vote ou électoraux ne sont pas contenus dans l'enveloppe de vote;

Folglich müssen auch im Kanton Waadt die Stimm- und Wahlzettel bei der brieflichen Stimmabgabe im entsprechenden Kuvert eingereicht werden. Allerdings ist nicht festgelegt, wie vorgegangen wird, wenn der Stimmausweis sich im gleichen Kuvert wie die Stimm- und Wahlzettel befindet.

Daraus ergibt sich, dass die meisten der hier geprüften Kantone auf Gesetzesstufe darauf verzichtet haben, das Vorgehen für die Fälle festzulegen, in denen die stimmberechtigte Person bei der brieflichen Stimmabgabe den

⁹¹ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

⁹² Waadtländer *Loi sur l'exercice des droits politiques* vom 16. Mai 1989 (LEDP), RSV 160.01

Stimmrechtsausweis und die Stimmzettel ins Stimmzettelkuvert legt und somit faktisch auf die Wahrung des Stimmgeheimnisses verzichtet.

Obwohl die Bundeskanzlei in dieser Frage eine klare Position vertritt und das Stimmgeheimnis strikt gewahrt haben will, kann daher nicht ganz ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Kantonen eine weniger strenge Praxis verfolgt wird.

IV. Wahlgenehmigung, § 35 Abs. 1 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

Im bisherigen Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht⁹³ war die *Wahlgenehmigung* in § 25 wie folgt geregelt:

¹Kantonale Wahlen sowie Wahlen in das Gemeindeparlament und in die Gemeindebehörde bedürfen der Genehmigung:

1. des Grossen Rates bei Grossrats-, Regierungsrats- und Ständeratswahlen
2. des zuständigen Departementes des Regierungsrates bei den übrigen Wahlen.

Im Vernehmlassungsverfahren vom 20. September 2012 wurde folgende Bestimmung in § 34 StWG *Wahlgenehmigung* unterbreitet:

¹Kantonale Wahlen sowie Wahlen in das Gemeindeparlament und in die Gemeindebehörden bedürfen der Genehmigung:

1. des Grossen Rates bei Grossrats- und Regierungsratswahlen;
2. des Regierungsrates bei Ständeratswahlen;
3. des zuständigen Departementes des Regierungsrates bei den übrigen Wahlen.

Als Gründe für die neue Genehmigungskompetenz des Regierungsrates bei Ständeratswahlen wurde in der Vernehmlassungsbotschaft angeführt, dass das Genehmigungsverfahren beschleunigt werde und nicht mehr an den Sitzungsrhythmus des Grossen Rates gebunden sei. Zudem sei es einfacher, wenn eine Wahl angefochten werde, im kleineren Gremium einen formellen Entscheid mit rechtlich zureichender Begründung zu fassen, als wenn ein solcher Entscheid mit einer Plenardiskussion im Grossen Rat gefällt werden müsste. Die Änderung sei also lediglich verfahrensökonomisch und nicht politisch begründet.⁹⁴

⁹³ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

⁹⁴ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

In der Vernehmlassung stellten sich mehrere Gruppierungen klar gegen die Kompetenzzuteilung der Genehmigung der Ständeratswahlen an den Regierungsrat, da dies eine unerwünschte Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips sei. Der Regierungsrat hielt dem entgegen, dass es sich bei der Wahlgenehmigung lediglich um den formellen Abschluss des Wahlverfahrens handle und dass die Amtseinsetzung später mit der Vereidigung im Ständerat erfolge.⁹⁵

In der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat⁹⁶ hielt dieser an der Fassung fest, welche in der Vernehmlassung unterbreitet worden war. Er präzisierte, dass es sich bei der Wahlgenehmigung um einen Rechtsentscheid ohne politischen Spielraum handle. Dies sei insbesondere dann von Vorteil, wenn eine Wahl angefochten werde und ein formeller Entscheid mit rechtlich zureichender Begründung erforderlich sei; ein solcher Entscheid könne nicht im Rahmen einer Plenardiskussion im Grossen Rat erarbeitet werden.

Die vorberatende Kommission stellte sich einstimmig hinter einen Änderungsantrag zu dieser Bestimmung und hielt fest, dass die Kompetenz zur Genehmigung der Ständeratswahl beim Grossen Rat verbleiben müsse. Die Verfahrensprobleme, die der Regierungsrat für eine Änderung der Kompetenzordnung als Argument verwendete, erachtete die Kommission als zu wenig gewichtig, um eine Änderung der Rechtslage zu begründen.⁹⁷

Folglich wurde der Text von § 35 Abs. 1 StWG *Wahlgenehmigung* durch die vorberatende Kommission wie folgt verabschiedet:⁹⁸

¹Kantonale Wahlen sowie Wahlen in das Gemeindeparlament und in die Gemeindebehörden bedürfen der Genehmigung:

1. des Grossen Rates bei Grossrats-, Regierungsrats- und Ständeratswahlen;
2. des zuständigen Departementes des Regierungsrates bei den übrigen Wahlen.

In der 1. Lesung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht im Grossen Rat wurde § 35 StWG umfassend diskutiert. KR Hugentobler beantragte, dass auf die Fassung des Regierungsrates zurückzukommen sei und folglich die Genehmigung der Ständeratswahl in die Kompetenz des Regierungsrates fallen solle.⁹⁹

⁹⁵ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁹⁶ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁹⁷ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

⁹⁸ Beilage zum Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013 GRG Nr. 12/GE10/116

⁹⁹ Votum KR Hugentobler, Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 38 f.

KR Nägeli bekräftigte das Anliegen und erinnerte die Anwesenden an die unschöne Situation im Jahre 1997. Damals wurde Hermann Bürgi im zweiten Wahlgang in den Ständerat gewählt; diese Wahl wurde jedoch von einem Mitbürger angefochten. In der Folge sei es dem Grossen Rat nicht möglich gewesen, die Wahl rechtzeitig zu genehmigen, so dass Hermann Bürgi an der Wintersession der Eidgenössischen Räte und folglich auch als einziger eidgenössischen Parlamentarier an der damaligen Bundesratswahl nicht teilnehmen konnte. Da es sich bei der Wahlgenehmigung um einen Rechtsentscheid ohne politischen Spielraum handle und es lediglich der formelle Abschluss des Wahlverfahrens sei, könne ein derartiger Imageschaden für den Thurgau in Zukunft durch eine Genehmigung der Ständeratswahlen durch den Regierungsrat vermieden werden.¹⁰⁰

Während weitere Redner diesen Standpunkt unterstützten, warnte Kommissionspräsident Munz vor einer selektiven Lockerung von staatsrechtlichen Bestimmungen. Letztlich gehe es um ein Organisationsproblem und es wäre dem Grossen Rat durchaus auch zuzumuten, einmal ausserordentlich zu tagen, um eine Ständeratswahl rechtzeitig zu genehmigen.

Der Antrag der Kantonsräte Hugentobler/Nägeli/Somm wurde mit 88 zu 21 Stimmen gutgeheissen, so dass die Fassung nach 1. Lesung durch den Grossen Rat identisch mit derjenigen des Regierungsrates lautete.¹⁰¹

In der 2. Lesung des Grossen Rates fand erneut eine Diskussion über die Wahlgenehmigung der Ständeratswahlen durch den Regierungsrat statt. KR Bon stellte den Antrag, auf den Wortlaut des Paragraphen im Entwurf der vorberatenden Kommission zurückzukommen. Als Argument führte er an, dass es nicht angehe, an den Grundfesten unseres Staatsverständnisses aufgrund einer rein organisatorischen Problematik zu rütteln. Zudem habe er festgestellt, dass im Jahre 1997 die Genehmigung durch den Grossen Rat zu spät erfolgte, weil damals auch eine Ratssitzung ausfiel.¹⁰²

Sowohl KR Imhof als auch Regierungsrat Schläpfer entgegneten, dass aus terminlichen und organisatorischen Gründen, die Kompetenz der Wahlgenehmigung von Ständeratswahlen an den Regierungsrat abgetreten werden solle, da der Regierungsrat keinen Spielraum bei diesem Rechtsakt habe.¹⁰³

Bei der Abstimmung wurde der Antrag Bon mit 59 zu 56 Stimmen abgelehnt. Somit liegt die Kompetenz zur Wahlgenehmigung von Ständeratswahlen neu beim Regierungsrat.¹⁰⁴

In der Redaktionslesung wurde lediglich eine kleine formelle Anpassung vorgenommen und die Bestimmung wurde mit dem Gesetz über das

¹⁰⁰ Votum KR Nägeli, Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 39 f.

¹⁰¹ Protokoll des Grossen Rates Nr. 25 vom 20. November 2013, S. 41

¹⁰² Votum KR Bon, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 12 f.

¹⁰³ Voten KR Munz, KR Imhof und RR Schläpfer, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 13 f.

¹⁰⁴ Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 14

Stimm- und Wahlrecht mit 117 zu 0 Stimmen genehmigt. Der Paragraf in der Schlussfassung lautet wie folgt:¹⁰⁵

§ 35 Wahlgenehmigung

¹Kantonale Wahlen sowie Wahlen in das Gemeindeparlament und in die Gemeindebehörde bedürfen der Genehmigung:

1. des Grossen Rates bei Grossrats- und Regierungsratswahlen;
2. des Regierungsrates bei Ständeratswahlen;
3. des zuständigen Departementes des Regierungsrates bei den übrigen Wahlen.

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Zu prüfen ist vorliegend, wem in anderen Kantonen die Kompetenz zur Genehmigung der Ständeratswahlen erteilt wird.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte¹⁰⁶ enthält in Art. 53 *Wahlprüfung* nur die folgende Bestimmungen für die Wahlprüfung des Nationalrats:

¹Die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrates findet am siebenten Montag nach der Wahl statt. An dieser Sitzung ist zunächst die Gültigkeit der Wahlen festzustellen. Der Rat ist konstituiert, sobald die Wahlen von wenigstens der Mehrheit seiner Mitglieder für gültig erklärt wurden. Der Nationalrat regelt das Verfahren in seinem Reglement.

²Bei diesen Verhandlungen hat Sitz und Stimme, ausser in eigener Sache, wer sich durch eine Wahlbestätigung seiner Kantonsregierung ausweist.

³Beim Nachrücken sowie bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen darf ein neu gewähltes Mitglied erst an den Verhandlungen teilnehmen, nachdem seine Wahl als gültig erklärt ist.

Folglich genehmigt der Nationalrat die Wahl des Nationalrats selber, jedoch unter dem Vorbehalt der Wahlbestätigung seiner Kantonsregierung. Dieser Grundsatz entspricht dem Sinn nach der Genehmigung der Grossratswahlen durch den Grossen Rat im Kanton Thurgau.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte¹⁰⁷ enthält aber keine Bestimmungen über die Genehmigung der Ständeratswahlen. Hingegen findet

¹⁰⁵ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014, S. 4

¹⁰⁶ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

¹⁰⁷ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

sich in der Bundesverfassung¹⁰⁸ in Art. 150 Abs. 3 *Zusammensetzung und Wahl des Ständerates* der Passus:

³Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

Folglich liegt die Kompetenz zur Genehmigung der Ständeratswahlen beim Kanton.

Der Kanton St. Gallen regelt im Gesetz über die Urnenabstimmungen¹⁰⁹ in Art. 43 ff. UAG das Vorgehen nach Wahlen oder Abstimmungen. Art. 46 Abs. 1 UAG *Beschwerden* hält fest, dass Stimmberechtigte bei kantonalen Abstimmungen bei der Regierung Beschwerde führen können. In Art. 46 Abs. 3 UAG sind ergänzend die Beschwerde- und Kassationsgründe genannt.

Art. 56 Abs. 1 UAG *Validierung* präzisiert, dass der Kantonsrat über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder entscheidet. In Art. 56 Abs. 2 UAG wird ihm die Kompetenz für den Entscheid über Kassationsbeschwerden erteilt.

Somit unterstehen im Kanton St. Gallen die Wahlen nicht systematisch der Genehmigung.

Im Kanton Aargau findet sich die Genehmigung der Wahlen im Gesetz über die politischen Rechte¹¹⁰ in § 25 *Genehmigung und Prüfung*. Darin wird festgehalten, dass für die Genehmigung des Wahl- oder Abstimmungsprotokolls

- a. der Grosse Rat bei Regierungsrats- und Grossratswahlen;
- b. der Regierungsrat bei Ständeratswahlen und kantonalen Abstimmungen

zuständig sind.

Somit liegt im Kanton Aargau die Kompetenz für die Genehmigung der Ständeratswahlen beim Regierungsrat.

Im Kanton Zürich enthält das Gesetz über die politischen Rechte¹¹¹ in § 83 Abs. 1 *Feststellung der Rechtskraft* die Bestimmung, dass die wahlleitende Behörde die Rechtskraft des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses feststellt. Die eigentliche Genehmigung der Wahl des Ständerats erfolgt durch den Regierungsrat und ist in der Verordnung über die politischen Rechte¹¹² in § 13 Abs. 1 lit. h und lit. i *Zuständigkeit* festgehalten. Diese lauten wie folgt:

¹Der Regierungsrat nimmt folgende Aufgaben des II. Teils des GPR über die Wahlen und Abstimmungen wahr:

- a. ...

¹⁰⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101

¹⁰⁹ St. Galler Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971 (UAG), SGS 125.3

¹¹⁰ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte (131.100) vom 10. März 1992

¹¹¹ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte (GPR, 161) vom 1. September 2003

¹¹² Zürcher Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR), LS 161.1

- b. ...
- h. Beschlussfassung über das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung und Veröffentlichung (§§ 80 und 81 Abs. 2 GPR),
- i. Feststellung der Rechtskraft des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses (§ 83 Abs. 1 GPR),
- j. ...

Im Kanton Zürich genehmigt somit der Regierungsrat die Ständeratswahlen.

Folglich hat der Kanton Thurgau nun die Regelung angenommen, die auch in anderen Kantonen praktiziert wird. Die Kompetenz für die Genehmigung der Wahl in den Ständerat liegt beim Regierungsrat. Damit wird verhindert, dass ein gewähltes Mitglied des Ständerates wegen einer verspäteten Wahlgenehmigung nicht an den Verhandlungen des Ständerates oder der Bundesversammlung teilnehmen kann (Art. 53 Abs. 3 BPR¹¹³ *Wahlprüfung*).

V. Nachrücken, § 60 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

Im bisher geltenden Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht¹¹⁴ findet man bezüglich Nachrückens im Grossen Rat folgende Bestimmung

§ 48 Nachrücken

¹Scheidet eine gewählte Person vor Ablauf der Amtsdauer aus, rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach. Kann oder will diese Person das Amt nicht antreten, rückt die nächste an ihre Stelle.

Dieser Paragraph wurde durch die Arbeitsgruppe um einen Absatz ergänzt und durch das zuständige Departement für Inneres und Volkswirtschaft am 20. September 2012 in die Vernehmlassung¹¹⁵ gegeben. Die Fassung im Vernehmlassungsentwurf lautete wie folgt:

§ 59 Nachrücken

¹Scheidet eine gewählte Person vor Ablauf der Amtsdauer aus, rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmenzahl nach. Kann oder will diese Person das Amt nicht antreten, rückt die nächste an ihre Stelle.

²Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen bewirken kein Nachrücken.

In der Vernehmlassung wurde denn auch schon in einzelnen Antworten vermerkt, dass es sich bei Grossratswahlen um Listenwahlen handelt und

¹¹³ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

¹¹⁴ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

¹¹⁵ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

daher eine Änderung der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen ein sofortiges Nachrücken bewirken sollte.

Gleichzeitig stellte sich die Frage, ob eine nicht gewählte Person nach einem Austritt aus der Partei das Recht auf Nachrücken verliert oder nicht.

Für den Regierungsrat war klar, dass die Mitglieder des Grossen Rates im Proporzverfahren mittels Parteilisten gewählt werden und die Sitzzuteilung primär aufgrund der Parteistimmenzahl erfolgt. Erst danach werden die Sitze den Personen mit den meisten Stimmen auf der betreffenden Liste zugeteilt. Daher führt der Schritt in den Grossen Rat primär über die Partei und erst sekundär über die persönliche Stimmzahl. Folglich sollten nur Personen nachrücken können, welche der Gruppierung, für deren Liste sie kandidierten, auch noch angehören.¹¹⁶

Hingegen vertrat der Regierungsrat den Standpunkt, dass sich gewählte Mitglieder des Grossen Rates verpflichten, ihr Amt „im Interesse unseres Kantons und der Wohlfahrt und der Rechte seiner Bevölkerung gewissenhaft und verantwortungsbewusst zu erfüllen und dabei die Verfassungen und Gesetze des Bundes und des Kantons zu achten“¹¹⁷, weshalb sie im Parlament ihrem eigenen Gewissen und daher nicht primär ihrer Partei verpflichtet sind. Demzufolge darf eine gewählte Person nicht das Mandat verlieren, wenn sie ihrer Partei nicht mehr folgt oder gar aus der Partei ausgeschlossen wird.¹¹⁸

Daher enthielt der Entwurf, der der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 23. April 2013 beilag, drei Absätze, welche wie folgt formuliert waren:¹¹⁹

§ 60 Nachrücken

¹Scheidet eine gewählte Person vor Ablauf der Amtsdauer aus, rückt von den Ersatzleuten die Person mit der höchsten Stimmzahl nach. Kann oder will diese Person das Amt nicht antreten, rückt die nächste an ihre Stelle.

²Eine Person kann nur nachrücken, wenn sie der Gruppierung für deren Liste sie kandidierte, noch angehört.

³Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen bewirken kein Nachrücken.

In der vorberatenden Kommission wurde ein Antrag gestellt, dass ein Parteiaustritt einer gewählten Person zum Verlust des Mandates führen soll. Dieser wurde jedoch mit 11 zu 1 Stimme abgelehnt.

¹¹⁶ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹¹⁷ Amtsgelübde gemäss Anhang zu § 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 22. März 2000 (GOGR), RB 171.1

¹¹⁸ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹¹⁹ Entwurf Stimm- und Wahlrechtsgesetz, Fassung Regierungsrat, GRG Nr. 12/GE10/116

Demgegenüber wurde die Meinung bekräftigt, wonach im Falle eines Nachrückens die Zugehörigkeit zur Partei bzw. Liste stärker gewichtet werden soll als bei gewählten Personen.¹²⁰

Die vorberatende Kommission hat eine Verdeutlichung von § 60 Abs. 3 *Nachrücken* vorgenommen, so dass dieser nun lautete:

³Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen führen nicht zum Verlust des Mandates.

An der 1. Lesung des Gesetzes verzichtete der Grosse Rat nach dem Votum von Kommissionspräsident Munz auf eine Diskussion dieses Paragraphen.¹²¹

Auch an der 2. Lesung des Gesetzes im Grossen Rat, wurde auf eine Diskussion von § 60 StWG verzichtet.¹²²

Der Text von § 60 StWG *Nachrücken* wurde durch die Redaktionskommission unverändert gelassen und am 12. Februar 2014 in der Schlussabstimmung des Gesetzes im Grossen Rat mit 117 zu 0 Stimmen gutgeheissen.¹²³

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Zu prüfen ist vorliegend, welche Bestimmungen andere Kantone anwenden, wenn eine Person, die berechtigt wäre, in den Kantonsrat nachzurücken, die Parteizugehörigkeit geändert hat.

Im Kanton Aargau wird das Nachrücken im Grossen Rat im Gesetz über die Wahl des Grossen Rates¹²⁴ geregelt. In § 18 *Grossratswahlgesetz Ersatz während der Amtsdauer* lässt sich jedoch nicht ableiten, ob eine Änderung der Parteizugehörigkeit ausschliesst, dass die entsprechende Person in den Grossen Rat nachrücken kann oder nicht.

Der Kanton Zürich regelt das Nachrücken in den Kantonsrat in § 108 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte¹²⁵. Dort wird festgehalten, dass die Direktion die erste Ersatzperson der betreffenden Liste als gewählt erklärt. Doch auch hier lässt sich nicht feststellen, wie bei einer Änderung der Parteizugehörigkeit der ersten Ersatzperson vorgegangen wird.

Im Kanton Waadt findet sich die erste Bestimmung bezüglich des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitglieds des Grossen Rates in der *Loi sur le Grand Conseil*¹²⁶. Dort sieht Art. 15 Abs. 4 LGC *Fin du mandat en cours de législature* statt eines Nachrückens eine Ersatzwahl gemäss dem Gesetz über die po-

¹²⁰ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹²¹ Votum KR Munz, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 5

¹²² Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 14

¹²³ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014, S. 4

¹²⁴ Aargauer Gesetz über die Wahl des Grossen Rates vom 8. März 1988 (Grossratswahlgesetz), SAR 152.100

¹²⁵ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

¹²⁶ Waadtländer *Loi sur le Grand Conseil* vom 8. Mai 2007(LGC), RSV 171.01

litischen Rechte vor. In der Loi sur l'exercice des droits politiques¹²⁷ präzisiert Art. 66 Abs. 2 *Vacance de siège pendant la législature*, dass die regionale Behörde die erste nachfolgende und wählbare Person auf der Liste als gewählt erkläre. Wie im Falle eines Parteiwechsels der betroffenen Person jedoch vorgegangen wird, wird in beiden Gesetzen nicht festgehalten.

In den Kantonen, die hier zum Vergleich herangezogen wurden, ist daher bei einem vorzeitigen Rücktritt des Mitglieds des Grossen Rates ein Nachrücken der Person, die auf der gleichen Liste am meisten Stimmen erzielt hat, der Regelfall. Ein Parteiaus- oder -übertritt ist in keinem der geprüften Gesetze geregelt.

VI. Unterzeichnung, § 73 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

§ 58 *Unterzeichnung* des bisherigen Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht¹²⁸ enthielt bezüglich Unterzeichnung von kantonalen Volksinitiativen die folgenden Bestimmungen:

¹Eine Initiative darf von derselben Person nur einmal unterzeichnet werden.

²Die Angaben gemäss § 56 Absatz 2 Ziffer 2 müssen leserlich sein. Die aufgeführte Person muss Name und Vorname handschriftlich anbringen und eigenhändig unterzeichnen.

Die „Angaben gemäss § 56 Abs. 2 Ziff. 2“ sind: Namen, Vornamen, Jahrgang, Adresse und Unterschrift der Unterzeichnenden.¹²⁹

Die Arbeitsgruppe präzisierte diese Bestimmungen bezüglich der Unterzeichnung von kantonalen Initiativen und dieser Paragraf wurde am 20. September 2012 wie folgt in die Vernehmlassung¹³⁰ gegeben:

§ 73 Unterzeichnung

¹Die stimmberechtigte Person muss ihren Namen und Vornamen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und eigenhändig unterzeichnen.

²Die weiteren zur Feststellung der Identität nötigen Angaben wie Geburtsdatum und Adresse müssen leserlich sein.

³Eine Initiative darf von derselben Person nur einmal unterzeichnet werden.

¹²⁷ Waadtländer Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (LEDP), RSV 160.01

¹²⁸ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

¹²⁹ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStWG), RB 161.1

¹³⁰ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, dass die persönlichen Daten von einer Zweitperson ausgefüllt werden könnten und dass der Betreffende mit seiner Unterschrift die Richtigkeit der Angaben und seinen Willen bestätigen könnte. Zugleich solle die Bestimmung der für den Bund geltenden Regeln gemäss Art. 70 BPR¹³¹ *Ergänzende Bestimmungen* angeglichen werden, welche nur die Eigenhändigkeit und Handschriftlichkeit des Namens fordere.

Diese Bemerkungen wurden in den Gesetzestext übernommen und sind in der Fassung, die der Regierungsrat mit seiner Botschaft dem Grossen Rat unterbreitete, unter Art. 73 Abs. 1 StWG *Unterzeichnung* wie folgt formuliert:¹³²

¹Die stimmberechtigte Person muss ihren Namen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und eigenhändig unterzeichnen.

Die vorberatende Kommission entschied mit 7 zu 4 Stimmen¹³³, dass lediglich die Unterzeichnung der Unterschriftenliste durch die stimmberechtigte Person eigenhändig erfolgen müsse. Die zur Feststellung der Identität nötigen Angaben könnten auch durch eine Drittperson hilfsweise eingetragen werden. Da die vorberatende Kommission der Ansicht war, dass sich die Eigenhändigkeit der Eintragungen ohnehin kaum kontrollieren lasse, nahm sie auch einen Unterschied zum Bundesgesetz in Kauf.¹³⁴ § 73 Abs. 1 und Abs. 2 StWG *Unterzeichnung* in der Fassung der vorberatenden Kommission lautete demnach wie folgt:

§ 73 Unterzeichnung

¹Die stimmberechtigte Person muss die Unterschriftenliste eigenhändig unterzeichnen.

²Die weiteren zur Feststellung der Identität nötigen Angaben wie Name, Vorname, Geburtsdatum und Adresse müssen leserlich sein.

In der 1. Lesung des Gesetzes im Grossen Rat wurde diese Bestimmung kontrovers diskutiert.

KR Huber beantragte, dass in § 73 Abs. 1 und Abs. 2 *Unterzeichnung* zur Fassung des Regierungsrates zurückzukehren sei. Als Grund nannte er zum einen die Einheitlichkeit mit dem Bundesrecht. Zum anderen befürchtete er, dass ein Missbrauch leichter möglich sei, indem zum Beispiel Computerlisten für die Unterschriftensammlung vorbereitet werden könnten.¹³⁵

¹³¹ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

¹³² Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹³³ Votum KR Munz, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 7 f.

¹³⁴ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG) vom 23. September 2013, GRG Nr.12/GE10/116

¹³⁵ Votum KR Huber, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 7

Kommissionspräsident Munz ergänzte, dass in diesem Fall die Frage, ob Bundesrecht über kantonalem Recht stehe, unerheblich sei, da es sich um die anzuwendenden Bestimmungen im Falle von kantonalen Volksinitiativen handle. Eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder sei der Ansicht gewesen, das Sammeln von Unterschriften müsse erleichtert werden und die Vorgehensweise bei Unterschriftensammlungen seien in der Praxis kaum zu kontrollieren.¹³⁶

KR Lei sprach sich für eine Ablehnung des Antrags Huber aus. Er erwähnte praxisbezogene Beispiele, wie solche von stimmberechtigten Personen, die sich ihrer Handschrift schämten oder die mit Kindern auf dem Arm oder Taschen in der Hand nicht gut schreiben könnten.¹³⁷

RR Schläpfer warnte davor, die Missbrauchsgefahr zu unterschätzen, die zum Beispiel durch die Verwendung von vorgefertigten Listen entstehen könnte. Beim Initiativrecht handle es sich um ein wichtiges Recht und es sei daher der Bevölkerung zuzumuten, nicht nur die Unterschrift, sondern auch den Namen eigenhändig auf den Unterschriftenbogen zu setzen.¹³⁸

Der Antrag Huber wurde in der Folge mit 56 zu 54 Stimmen gutgeheissen¹³⁹, so dass die Fassung von § 73 Abs. 1 und 2 StWG *Unterzeichnung* nach der 1. Lesung durch den Grossen Rat¹⁴⁰ gleich lautete, wie diejenige des Regierungsrates:

§ 73 Unterzeichnung

¹Die stimmberechtigte Person muss ihren Namen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und eigenhändig unterzeichnen.

²Die weiteren zur Feststellung der Identität nötigen Angaben wie Geburtsdatum und Adresse müssen leserlich sein.

In der 2. Lesung des Gesetzes im Grossen Rat stellte KR Bon den Antrag, zur Fassung der vorberatenden Kommission zurückzukehren. Er verweist dabei auf das Vademekum der Bundeskanzlei vom 12. Dezember 2013 „Stimmrechtsbescheinigung“¹⁴¹, das ein noch grösseres Chaos anrichte, da es darin heisse, der Vorname könne stellvertretend eingefügt und bei Adressen „dito“ angefügt werden. Zugleich müssten Nachname und Unterschrift eigenhändig geschrieben werden. Er plädierte dafür, dass man die Formalitäten so vereinfache wie bei einer Versicherungspolice oder der Steuererklärung:

¹³⁶ Votum KR Munz, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 7 f.

¹³⁷ Votum KR Lei, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 8

¹³⁸ Votum RR Schläpfer, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 8 f.

¹³⁹ Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 9

¹⁴⁰ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), Fassung nach 1. Lesung, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁴¹ „Stimmrechtsbescheinigung“, Vademekum der Bundeskanzlei BK, Sektion Politische Rechte, in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz

Es könne schon alles ausgefüllt sein und durch die Unterschrift werde das Dokument gültig.¹⁴²

KR Huber wies darauf hin, dass es im erwähnten Vademekum heisse, in aller Regel müssten alle Felder eines Unterschriftenbogens für eine Initiative oder ein Referendum eigenhändig ausgefüllt werden; es dürften jedoch in keinem Fall die eigenhändig ausgefüllten Felder wie Name und Unterschrift fehlen. Daher sei der Antrag Bon abzulehnen.¹⁴³

Auch RR Schläpfer plädierte dafür, keine abweichenden Bestimmungen für kantonale und nationale Initiativen zu beschliessen.

In der Abstimmung wurde dem Antrag Bon mit grosser Mehrheit zugestimmt.¹⁴⁴

Folglich lautete § 73 Abs. 1 und 2 StWG *Unterzeichnung* in der Fassung nach der 2. Lesung durch den Grossen Rat wie folgt:¹⁴⁵

§ 73 Unterzeichnung

¹Die stimmberechtigte Person muss die Unterschriftenliste eigenhändig unterzeichnen.

²Die weiteren zur Feststellung der Identität nötigen Angaben wie Name, Vorname, Geburtsdatum und Adresse müssen leserlich sein.

Der Text von § 73 StWG *Unterzeichnung* erfuhr an der Redaktionslesung vom keine Änderung. Die Bestimmungen wurden mit der Schlussabstimmung über das Gesetz im Grossen Rat am 12. Februar 2014 mit 117 zu 0 Stimmen angenommen.¹⁴⁶

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

In Art. 70 BPR¹⁴⁷ *Ergänzende Bestimmungen* wird festgehalten, dass die für das Referendum aufgestellten Bestimmungen über Unterschrift, Stimmrechtsbescheinigung und Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung sinngemäss auch für die Volksinitiative gelten.

In Art. 61 BPR¹⁴⁸ *Unterschrift* finden sich diese Ausführungen:

¹Der Stimmberechtigte muss seinen Namen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben sowie zusätzlich seine eigenhändige Unterschrift beifügen.

¹⁴² Votum KR Bon, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 14

¹⁴³ Votum KR Huber, Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 15

¹⁴⁴ Protokoll des Grossen Rates Nr. 28 vom 22. Januar 2014, S. 16

¹⁴⁵ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG), Fassung nach 2. Lesung, GRG Nr. 12/GE 10/116

¹⁴⁶ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014

¹⁴⁷ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

¹⁴⁸ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

²Der Stimmberechtigte muss alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung seiner Identität nötig sind, wie Vornamen, Geburtsdatum und Adresse.

Daraus folgt, dass der Stimmberechtigte bei eidgenössischen Volksinitiativen und Referenden mindestens den Namen und die Unterschrift eigenhändig einsetzen muss.

Zu prüfen ist vorliegend, welche Angaben bei der Unterschriftensammlung für kantonale Vorlagen handschriftlich durch die unterzeichnende Person erfolgen müssen.

Im Kanton St. Gallen regelt das Gesetz über Referendum und Initiative¹⁴⁹ diese Frage und hält in Art. 40 Abs. 1 RIG *Verfahren* fest, dass sich bei Volksinitiativen die Unterschriftensammlung nach den entsprechenden Bestimmungen für das Referendum richtet. Art. 21 RIG *Unterschriften* lautet denn auch:

¹Die Stimmberechtigten, die ein Referendumsbegehren stellen, müssen ihre Namen selber, handschriftlich und leserlich auf den Bogen oder die Karte setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen.

²Der Unterzeichner muss alle Angaben machen, die nötig sind, um erkennen zu lassen, wer unterschrieben hat.

³Für Namen und Vornamen dürfen keine Wiederholungszeichen verwendet werden.

Folglich ist im Kanton St. Gallen - entsprechend der eidgenössischen Bestimmung - erforderlich, dass der Name und die Unterschrift auch für kantonale Volksinitiativen und Referenden eigenhändig angebracht werden.

Im Kanton Aargau sind die Bestimmungen bezüglich kantonaler Referenden und Volksinitiativen im Gesetz über die politischen Rechte¹⁵⁰ festgehalten. Für die Regelungen über die Unterschrift für die Volksinitiativen wird in § 53 Abs. 1 GPR *Ergänzende Vorschriften* auf die Bestimmungen für das Referendum hingewiesen, welche sinngemäss auch für die Volksinitiative gelten. Daher findet man in § 43 GPR *Unterschrift* folgende Ausführungen:

¹Die Stimmberechtigten müssen ihren Namen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen. Schreibunfähige können die Eintragung ihres Namens durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl vornehmen lassen.

¹⁴⁹ St. Galler Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (RIG), sGS 125.1

¹⁵⁰ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

²Sie müssen alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung ihrer Identität nötig sind, wie Vornamen, Jahrgang, Adresse.

Folglich schafft der Kanton Aargau hier für die kantonalen Referenden und Volksinitiativen keinen Unterschied zu den eidgenössischen Bestimmungen.

Im Kanton Zürich regelt § 126 GPR¹⁵¹ *Unterschriftensammlung* das Vorgehen bei Volksinitiativen. So lautet § 126 Abs. 1 GPR:

¹Zur Unterzeichnung der Unterschriftenliste gibt die stimmberechtigte Person handschriftlich ihren Namen, Vornamen, ihr Geburtsjahr und ihre Adresse an und fügt ihre Unterschrift bei.

So schafft der Kanton Zürich einen Unterschied zum Bundesrecht, indem für die kantonalen Volksinitiativen die Handschriftlichkeit für sämtliche zur Identifizierung der stimmberechtigten Person erforderlichen Angaben verlangt wird.

Im Kanton Waadt wird die Unterschrift auf Sammelbogen für kantonale Volksinitiativen in Art. 91 Abs. 1 LEDP¹⁵² *Signatures* geregelt. Dieser lautet:

¹L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s), prénom(s), date de naissance, adresse et signer. Les guillemets ne sont autorisés que pour l'adresse.

Daher verlangt der Kanton Waadt bei der Unterzeichnung einer Volksinitiative oder eines Referendums¹⁵³, dass sämtliche zur Identifizierung der stimmberechtigten Person erforderlichen Angaben handschriftlich und durch diese selber zu erfolgen haben.

Damit bestehen zwischen den eidgenössischen und den verschiedenen kantonalen Bestimmungen erhebliche Unterschiede, je nachdem, ob der Gesetzgeber die Hürde für Volksinitiative und Referendum höher oder tiefer setzen wollte und je nach Einschätzung über die Gefahr von Fälschungen.

VII. Stimmrechtsbescheinigung, § 74 Abs. 2 StWG

a) Von der bisherigen zur neuen Gesetzesbestimmung

Das bisherige Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht¹⁵⁴ enthielt in § 59 *Stimmrechtsbescheinigung* die folgenden Bestimmungen:

¹⁵¹ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

¹⁵² Waadtländer Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (LEDP), RSV 160.01

¹⁵³ Art. 105 Abs. 1 der Waadtländer Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (LEDP), RSV 160.01

¹⁵⁴ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (aStGB), RB 161.1

¹Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Frist der bezeichneten Gemeinde zur Bescheinigung zuzustellen.

²Die Gemeinde bescheinigt kostenlos, welche Unterzeichnenden stimmberechtigt sind. Sie sendet die überprüften Listen unverzüglich zurück.

Im erläuternden Bericht¹⁵⁵, der den Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens zugestellt wurde, wurde festgehalten, dass § 74 StWG *Stimmrechtsbescheinigung* dem bisherigen Recht entspreche und lediglich eine kleine Präzisierung im ersten Satz klar stelle, dass die Unterschriftenliste vom Initiativkomitee einzureichen sei. Somit lautete § 74 Abs. 1 StWG *Stimmrechtsbescheinigung* wie folgt:

¹Die Unterschriftenlisten sind vom Initiativkomitee rechtzeitig vor Ablauf der Frist der bezeichneten Gemeinde zur Bescheinigung zuzustellen.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde von mehreren Seiten der Einwand erhoben, dass die Formulierung „unverzüglich“ in § 74 Abs. 2 StWG zu wenig genau sei. Es wurde vorgeschlagen, dass eine präzise Frist wie zum Beispiel „innert einer Arbeitswoche“ eingefügt werde.¹⁵⁶

In seiner Botschaft an den Grossen Rat¹⁵⁷ hält der Regierungsrat daher fest, dass er diese Bestimmung in § 74 Abs. 2 StWG *Stimmrechtsbescheinigung* wie folgt präzisiert habe:

²Die Gemeinde bescheinigt kostenlos die Anzahl der gültigen Unterschriften und sendet die überprüften Listen innert fünf Arbeitstagen zurück.

Die Bestimmungen führten in der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes zu intensiven Diskussionen¹⁵⁸. Zu § 74 Abs. 1 StWG *Stimmrechtsbescheinigung* ergaben Abklärungen der Kommission, dass die Unterschriftenbögen nicht zwingend vom Initiativkomitee eingereicht werden müssen. Hingegen sei es wesentlich, dass die Unterschriftenbögen an das Initiativkomitee zurückgesandt würden. Daher änderte die vorberatende Kommission § 74 Abs. 1 StWG wie folgt:

¹Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Frist der bezeichneten Gemeinde zur Bescheinigung zuzustellen.

¹⁵⁵ Vernehmlassung betreffend den Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 20. September 2012

¹⁵⁶ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁵⁷ Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht des Regierungsrats des Kantons Thurgau an den Grossen Rat vom 23. April 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁵⁸ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

Für § 74 Abs. 2 StWG wurde gar die dritte Lesung in der vorberatenden Kommission in Anspruch genommen¹⁵⁹, da kontrovers diskutiert wurde, ob eine Verpflichtung der Gemeinde, die Unterschriftenbogen mit A-Post oder dergleichen zurückzusenden, aufzunehmen sei oder ob die Gemeinde zur „beförderlichen“ Rücksendung anzuhalten sei. Mit dem denkbar knappsten Resultat, nämlich mit Stichentscheid des Präsidenten, wurde folgender Text verabschiedet:¹⁶⁰

²Die Gemeinde bescheinigt kostenlos die Anzahl der gültigen Unterschriften und sendet die überprüften Listen innert fünf Arbeitstagen an das Initiativkomitee.

In der 1. Lesung dieses Teils des Gesetzes im Grossen Rat stellte KR Wiesli den Antrag, das Wort „beförderlich“ in § 74 Abs. 2 StWG aufzunehmen, so dass der Absatz wie folgt lauten würde:¹⁶¹

²Die Gemeinde bescheinigt kostenlos die Anzahl gültiger Unterschriften und sendet die überprüften Listen innert fünf Arbeitstagen beförderlich an das Initiativkomitee.

In seiner Begründung wies KR Wiesli nicht nur auf die Diskussion in der vorberatenden Kommission hin, sondern auch auf den Fall Genf, bei dem die am Freitag überprüften Unterschriften mit B-Post abgeschickt wurden und somit nicht mehr rechtzeitig für die Einreichung der Unterschriftenbögen zur Verfügung standen. Da es unklar sei, wie lange die A-Post noch unter diesem Namen angeboten werde, sei der Begriff „beförderlich“ gemäss Bedeutung im Duden geeignet, um festzuhalten, dass die überprüften Listen rasch, auf der Stelle, ohne Umweg, unverzüglich dem Initiativkomitee zu senden seien.

Kommissionspräsident Munz hielt in der gleichen Diskussion dagegen, dass der Begriff „beförderlich“ ein unbestimmter Rechtsbegriff sei, der zu Diskussionen Anlass gebe. Zudem habe man im Zusammenhang mit der Organisation von Stimmlokalen in nicht öffentlichen Gebäuden den Gemeinden attestiert, dass sie zu einem verantwortungsvollen Umgang fähig seien. Daher könne den Gemeindeverantwortlichen auch vertraut werden, dass sie sich über das notwendige Vorgehen im Zusammenhang mit der Überprüfung und Rücksendung der Unterschriftenbögen im klaren seien. Als Drittes führte er an, dass die Behandlung von Unterschriftenbögen auf den Gemeinden bisher zu keinerlei Beanstandungen Anlass gegeben habe.¹⁶²

Während KR Lei den Antrag Wiesli unterstützte, indem er auf den Begriff „unverzüglich“ im gleichen Zusammenhang im Bundesrecht hinwies, sah RR

¹⁵⁹ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁶⁰ Bericht der Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 23. September 2013, GRG Nr. 12/GE10/116

¹⁶¹ Votum KR Wiesli, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 9

¹⁶² Votum KR Munz, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 9

Schlöpfer in den zwei Begriffen „innert fünf Arbeitstagen“ und „beförderlich“ gar einen Pleonasmus auf Kosten der Klarheit der Gesetzesbestimmung.¹⁶³

In der Folge wurde der Antrag Wiesli mit grosser Mehrheit abgelehnt¹⁶⁴ und der Text in der Fassung der vorberatenden Kommission gelassen.

In der zweiten Lesung des Gesetzes am 22. Januar 2014¹⁶⁵ und in der Redaktionslesung und Schlussabstimmung vom 12. Februar 2014 erfuhren diese beiden Absätze von § 74 StWG *Stimmrechtsbescheinigung* keine Änderung mehr und wurden zusammen mit dem gesamten Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom Grossen Rat mit 117:0 Stimmen gutgeheissen.¹⁶⁶

b) Vergleich mit den Bestimmungen des Bundes und anderer Kantone

Zu prüfen ist folglich, welche Bestimmungen bestehen, um die rechtzeitige Bescheinigung der gültigen Stimmen der Unterschriftensammlungen für Volksbegehren zu gewährleisten.

Im Bundesgesetz über die politischen Rechte¹⁶⁷ finden sich in Art. 62 i.V.m. Art. 70 die folgenden Bestimmungen zur Stimmrechtsbescheinigung:

¹Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist der Amtsstelle zuzustellen, die nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständig ist.

²Die Amtsstelle bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste bezeichneten Gemeinde in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück.

Hier finden wir zwei wesentliche Unterschiede zu den Bestimmungen im nun genehmigten Thurgauer Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht. Zum einen werden die geprüften Unterschriftenlisten den Absendern zurück geschickt und nicht unbedingt dem Initiativkomitee. Zum anderen wählte der Gesetzgeber den Begriff „unverzüglich“ statt der im Thurgau gewählten Variante „innert fünf Arbeitstagen“.

Der Kanton St. Gallen regelt die Stimmrechtsbescheinigung im Gesetz über Referendum und Initiative¹⁶⁸ für die Volksinitiativen in Art. 40 Abs. 3 RIG i.V.m. mit Art. 23 RIG wie folgt:

¹⁶³ Voten KR Lei und RR Schlöpfer, Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S.

10

¹⁶⁴ Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 18. Dezember 2013, S. 10

¹⁶⁵ Protokoll des Grossen Rates Nr. 27 vom 22. Januar 2014, S. 16

¹⁶⁶ Protokoll des Grossen Rates Nr. 29 vom 12. Februar 2014, S. 4

¹⁶⁷ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1

¹⁶⁸ St. Galler Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (RIG), sGS 125.1

§ 23 Stimmrechtsbescheinigung

¹Die Bogen und Karten sind während der Referendumsfrist dem Stimmregisterführer der auf dem Bogen oder der Karte bezeichneten politischen Gemeinde einzureichen.

²Der Stimmregisterführer bescheinigt auf dem Bogen oder auf der Karte das Stimmrecht der Unterzeichner, die am Tag, an dem der Bogen oder die Karte zur Bescheinigung eingereicht wurden, im Stimmregister eingetragen sind, und gibt Bogen und Karten so rasch als möglich zurück.

Auch im Kanton St. Gallen ist somit nicht definiert, wer die Unterschriftenbogen einreichen darf und an wen sie folglich auch zurückgeschickt werden. Für die Bearbeitung und Rücksendung wurde der Begriff „so rasch als möglich“ gewählt.

Im Kanton Aargau finden sich die Bestimmungen über die Stimmrechtsbescheinigung für Volksinitiativen im Gesetz über die politischen Rechte¹⁶⁹ in § 53 Abs. 1 GPR i.V.m. § 44 GPR, welcher wie folgt lautet:

§ 44 Stimmrechtsbescheinigung

¹Die Unterschriftenlisten sind rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist dem Stimmregisterführer der Gemeinde, in der die Unterzeichner ihren politischen Wohnsitz haben, einzureichen.

²Der Stimmregisterführer vermerkt auf jeder Unterschriftenliste das Eingangsdatum.

³Er bescheinigt, dass die Unterzeichner in der auf der Unterschriftenliste genannten Gemeinde stimmberechtigt sind, und gibt die Listen unverzüglich den Absendern zurück.

Der Kanton Aargau verzichtet somit darauf zu bestimmen, wer Unterschriftenlisten einreichen darf und hält lediglich fest, dass die Stimmregisterführer die Listen den Absendern zurückgibt. Hingegen lehnt sich das Aargauer Gesetz an die Bundesgesetzgebung an, indem es den Begriff „unverzüglich“ wählt, um festzuhalten, innert welcher Zeitspanne die Unterschriftenlisten zu prüfen und zurückzusenden sind.

Die Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und die entsprechende Prüfung der stimmberechtigten Unterzeichnenden ist im Kanton Zürich wesentlich anders geregelt. Im Gesetz über die politischen Rechte¹⁷⁰ finden sich in den §§ 126 GPR und 127 GPR die folgenden Bestimmungen:

¹⁶⁹ Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR), SAR 131.100

¹⁷⁰ Zürcher Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

§ 126 Unterschriftensammlung, Einreichung der Listen

¹Zur Unterzeichnung der Unterschriftenliste gibt die stimmberechtigte Person handschriftlich ihren Namen, Vornamen, ihr Geburtsjahr und ihre Adresse an und fügt ihre Unterschrift bei.

²Die Unterschriftenlisten sind der Direktion gesamthaft und nach Gemeinden sortiert innert der Frist nach Art. 27 KV¹⁷¹ einzureichen.

§ 127 Zustandekommen

¹Eine Initiative ist zustande gekommen, wenn

- a. Die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind.
- b. Die nach Art. 24 lit. a KV erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt.

²Eine Unterzeichnung ist gültig, wenn die Person im Zeitpunkt der Prüfung ihrer Unterzeichnung in der Gemeinde, die auf der Liste angegeben ist, politischen Wohnsitz hat und wenn die Person die Initiative nicht bereits einmal unterzeichnet hat.

³Die Direktion lässt so viele Unterzeichnungen durch die Stimmregisterführenden auf ihre Gültigkeit hin prüfen, wie für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist.

⁴Die Direktion stellt innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob sie zustande gekommen ist, und veröffentlicht dieses Ergebnis. Ist die Volksinitiative nicht zustande gekommen, wird sie dem Kantonsrat zur weiteren Behandlung als Einzelinitiative überwiesen.

Der Kanton Zürich wählt folglich für die Überprüfung der Unterschriftsbögen ein völlig anderes Verfahren, indem das Initiativkomitee die Unterschriftenlisten ohne Stimmrechtsbescheinigung einreicht und die Prüfung der Gültigkeit der Direktion obliegt. Dies bedeutet zwar, dass dem Initiativkomitee die Fristwahrung bezüglich der Stimmrechtsbescheinigungen nicht obliegt, hingegen besteht Unsicherheit darüber, wie viele der eingereichten Unterschriften für das Zustandekommen der Volksinitiative sich bei der Prüfung als gültig erweisen. Zudem bedeutet es auch, dass die Initianten nicht wissen, wie viele gültige Unterschriften gesammelt wurden.¹⁷²

¹⁷¹ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101

¹⁷² § 127 Abs. 3 des Zürcher Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), LS 161

Im Kanton Waadt hält die Loi sur l'exercice des droits politiques¹⁷³ folgendes Vorgehen für die Einreichung einer Volksinitiative fest:

Gemäss Art. 92 Abs. 1 LEPD *Dépôt des listes de signatures* haben das Komitee oder die Unterzeichner die Unterschriftenlisten innert vier Monaten nach Veröffentlichung der Initiative im Amtsblatt der Gemeindekanzlei zur Prüfung einzureichen. In der Folge muss die jeweilige Gemeindekanzlei gestützt auf Art. 93 LEPD *Attestation* die Unterschriften prüfen und die Stimmrechtsbescheinigung erstellen. Innert einer Frist von fünfzehn Tagen nach Ablauf der Einreichungsfrist hat die Gemeindekanzlei zudem gemäss Art. 94 LEPD *Délai de transmission* die geprüften Stimmrechtslisten dem Initiativkomitee zurückzusenden und dem Initiativkomitee wird eine Frist von drei Wochen ab Ablauf der Einreichungsfrist gewährt, um die Gesamtheit der Unterschriftenlisten dem zuständigen Departement abzugeben.

Folglich wird im Kanton Waadt bereits bei der Bekanntmachung im Amtsblatt die Frist zur Einreichung der nicht geprüften Unterschriften auf der Gemeindekanzlei und in der Folge auch die Fristen für die Rücksendung durch die Gemeinden ans Initiativkomitee und für die Einreichung der vollständigen Unterschriftenlisten an die kantonale Behörde geregelt.

Aufgrund der Bestimmungen in den vier ausgewählten Kantonen ist festzustellen, dass das Vorgehen bezüglich der Stimmrechtsbescheinigung bei Initiativen sehr unterschiedlich geregelt wird.

C Persönliches Fazit

Auf den ersten Blick erscheinen Gesetzesbestimmungen über das Stimm- und Wahlrecht eher trocken, ja langweilig. Erst auf den zweiten Blick wird klar, wie wichtig transparente, nachvollziehbare und verlässliche Bestimmungen zu unseren fundamentalen Volksrechten für das reibungslose Funktionieren unserer staatlichen Ordnung sind. Dies hat Auswirkungen auf die Akzeptanz der Volksentscheide und das Wohlergehen in sämtlichen Belangen von Bevölkerung und Wirtschaft.

Von Beginn an durfte ich die Totalrevision des Gesetzes über Stimm- und Wahlrecht im Kanton Thurgau beobachten, sei es indem ich die einzelnen Texte ins entsprechende Softwareprogramm eintippte, die Vernehmlassungsunterlagen an die verschiedenen Adressaten verschickte, die Antworten auf die Vernehmlassung in einer synoptischen Darstellung erfasste, die Protokollierung der oft intensiven Sitzungen der vorberatenden Kommission übernahm oder am Schluss die Beratungen im Grossen Rat auf der Zuschauertribüne mitverfolgen durfte. Mit viel Herzblut wurde von den Kantonsrätinnen und Kantonsräten um Nuancen in der Formulierung debattiert. Am Schluss wurde ein Konsens gefunden, so dass die gemeinsam erarbeiteten Texte des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht mit 117 zu 0 Stimmen angenommen wurden.

¹⁷³ Waadtländer Loi sur l'exercice des droits politiques vom 16. Mai 1989 (LEPD), RSV 160.01

Mein Verständnis für die Thematik erfuhr aber durch die Beschäftigung mit der entsprechenden Gesetzgebung beim Bund und in anderen Kantonen eine andere Optik und mehr Tiefe. Hier erst zeigte sich, wie vielfältige Möglichkeiten es gibt, eine im Wesentlichen ähnliche Grundhaltung bezüglich der politischen Rechte im Detail zu regeln. Spannend fand ich auch, dass in den vier Kantonen, die ich zum Vergleich herangezogen habe, die einzelnen Bestimmungen zum Teil in der Verfassung und zum Teil in mehreren Gesetzen zu finden waren.

Es wäre möglich gewesen, andere Aspekte der Gesetzgebung über das Stimm- und Wahlrecht vertieft zu analysieren, wie zum Beispiel die verschiedenen Berechnungsverfahren, die bei Proporzahlen angewendet werden können, Themen rund um elektronische Wahlverfahren oder Vergleiche mit den Wahlsystemen in anderen Ländern. Diese hätten jedoch den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

Das Thurgauer Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht¹⁷⁴ trat zusammen mit der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht¹⁷⁵ auf den 1. August 2014 in Kraft, rechtzeitig für die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden für die Amtsdauer 2015 bis 2019, welche zwischen dem 30. November 2014 und dem 31. Mai 2015 stattfinden.¹⁷⁶

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe.

Frauenfeld, 4. August 2014

Véronique Junghans

¹⁷⁴ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 12. Februar 2014 (StWG), RB 161.1

¹⁷⁵ Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 24. Juni 2014 (StWV), RB 161.11

¹⁷⁶ Medienmitteilung aus den Verhandlungen des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 26. Juni 2014