

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. März 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	4
1.1 Geltendes Recht: Übersicht	4
1.2 Historischer Rückblick	5
1.3 Bundesrechtlicher Rahmen und Vorgaben	8
1.4 Rechtliche Vorgaben für Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden	9
2 Revisionsbedarf	9
2.1 Gründe für die Totalrevision	9
2.2 Eingrenzung des Reformbedarfs	11
2.2.1 Ausrichtung auf Wahlen und Abstimmungen	11
2.2.2 Beibehaltung Proporzwahlverfahren	11
2.2.3 Motion 42.16.14 «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren»	12
2.2.4 Ergebnis	13
3 Grundzüge des Erlassentwurfs	13
3.1 Aufbau und Gliederung	13
3.2 Revisionsbereiche	14
3.2.1 Allgemeine Bestimmungen	14
3.2.2 Wahl- und Abstimmungsorganisation	14
3.2.3 Stimmabgabe	15
3.2.4 Überführung E-Voting in ordentlichen Betrieb	16
3.2.5 Präzisierungen im Bereich Majorzwahlen	21
3.2.6 Präzisierungen im Bereich Proporzwahlen	22
3.2.7 Ergebnisermittlung	23
3.2.8 Veröffentlichung	23
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	24
4.1 Erlasstitel	24
4.2 Allgemeine Bestimmungen	24
4.3 Wahl- und Abstimmungsorganisation	26
4.3.1 Zuständigkeit	26
4.3.2 Stimmregister	27

4.3.3	Behörden	28
4.4	Vorbereitung und Vorverfahren	33
4.4.1	Bekanntmachung	33
4.4.2	Majorzwahlen	35
4.4.3	Proporzahlen	37
4.5	Stimmabgabe	44
4.5.1	Stimmmaterial	44
4.5.2	Ausfüllen der Stimmzettel	47
4.5.3	Briefliche Stimmabgabe	48
4.5.4	Elektronische Stimmabgabe	50
4.5.5	Persönliche Stimmabgabe	53
4.6	Ergebnisermittlung	56
4.6.1	Allgemeine Bestimmungen	56
4.6.2	Abstimmungen	63
4.6.3	Majorzwahlen	64
4.6.4	Proporzahlen	67
4.7	Abschluss	70
4.8	Verfahren bei Vakanzen	74
4.9	Übergangsbestimmungen	75
4.10	Abschnitt II: Änderung des Gemeindegesetzes	76
4.11	Abschnitt II: Änderung des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften	79
4.12	Abschnitt III: Aufhebung des Gesetzes über die Urnenabstimmungen	80
4.13	Abschnitt IV: Rechtsgültigkeit und Vollzugsbeginn	80
5	Vernehmlassung	80
6	Finanzielles und Referendum	82
7	Antrag	82
	Gesetz über Wahlen und Abstimmungen	83

Zusammenfassung

Das Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt UAG) steht seit dem 1. Oktober 1971 in Vollzug. Im interkantonalen Vergleich gehört das UAG im Bereich der politischen Rechte zu den ältesten Gesetzen, die bisher nicht umfassend revidiert wurden. Das UAG wurde bisher in acht Nachträgen vorwiegend neuen organisatorischen Gegebenheiten und Änderungen des Bundesrechts angepasst. Die Teilrevisionen waren in aller Regel eng gefasst und enthielten keine grundlegenden materiellen Änderungen. Insgesamt vereinfachten die acht Nachträge die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts für die Bürgerinnen und Bürger. Mit den zahlreichen Ergänzungen und punktuellen Anpassungen hat das geltende Wahl- und Abstimmungsrecht jedoch an Übersichtlichkeit und Verständlichkeit eingebüsst.

Das UAG ist begrifflich stark auf die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts an der Urne ausgelegt. Die drei zulässigen Stimmkanäle (brieflich, elektronisch, persönlich) und die entsprechenden Verfahren und Vorgaben sind nicht gebührend berücksichtigt. Im derzeit in Vollzug stehenden Gesetz und der dazugehörigen Verordnung finden sich zudem verschiedene Bestimmungen, die nicht mehr zeitgemäss sind, sich im Vollzug als wenig praktikabel erwiesen oder teilweise zu Unklarheiten bei den Anspruchsgruppen geführt haben. Unbefriedigend ist zudem die wenig transparente Aufteilung der Regelungsbereiche auf Gesetz und Verordnung, wobei Letztere zahlreiche Bestimmungen umfasst, denen materiell Gesetzescharakter zukommt.

Das bestehende Gesetz ist insgesamt sehr knapp formuliert. Im Vollzug hat sich zunehmend gezeigt, dass verschiedene Bereiche Regelungslücken aufweisen. Insbesondere fehlen:

- klare und übersichtliche Regelungen der Zuständigkeiten der beteiligten Organe und Behörden;
- eine systematische Berücksichtigung der einzelnen Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) in den einzelnen Bestimmungen (Was gilt für welche Wahlen und Abstimmungen?);
- vollständige Vorgaben zur Auszählung und Ergebnisermittlung;
- präzisierende Vorschriften im Hinblick auf die Veröffentlichung der Ergebnisse und zur Abwicklung des Beschwerdewesens.

Ferner haben technologische Entwicklungen bei der Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen (E-Voting, E-Counting und Programme zur Ergebnisermittlung) zu neuem Regelungsbedarf geführt, den es ebenfalls zu berücksichtigen gilt. Dies betrifft insbesondere die rechtlichen Grundlagen für die Ausweitung des bisherigen Pilotbetriebs von E-Voting auf weitere Stimmberechtigte.

Zudem bedarf auch die Abgrenzung zwischen UAG und Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) stellenweise der Präzisierung. Verschiedene Vorschriften in UAG und GG, die Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden betreffen, lassen sich nicht immer klar voneinander trennen. Im Zuge der Revision des Wahl- und Abstimmungsrechts ergeben somit punktuelle Anpassungen des GG. In diesem Rahmen kann auch die Motion 42.16.14 «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren» umgesetzt werden.

Das UAG und die dazugehörige Verordnung genügen den aktuellen Anforderungen und Erwartungen an ein modernes Wahl- und Abstimmungsgesetz in Bezug auf Verständlichkeit, Praktikabilität und Systematik nicht mehr. Zur Behebung der bestehenden Schwachstellen und Lücken wird ein neues «Gesetz über Wahlen und Abstimmungen» vorgeschlagen. Ziel der Totalrevision ist die Schaffung einer bürgerfreundlichen und vollzugsgerechten Regelung für eine korrekte, transparente und effiziente Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen im Kanton St.Gallen. Dabei werden eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen, operativen und administrativen Abläufe sowie eine klare, verständliche Regelung der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der beteiligten Behörden und Anspruchsgruppen angestrebt. Mit der vorwiegend technisch-systematisch ausgerichteten Revision wird das st.gallische Wahl- und Abstimmungsrecht insgesamt modernisiert. Dies trägt nicht nur zu besserer Lesbarkeit und einheitlicher Handhabung, sondern auch zu mehr Rechtssicherheit bei. Insbesondere in folgenden Bereichen soll das st.gallische Wahl- und Abstimmungsrecht neu geordnet werden:

- strukturierter Aufbau und chronologische Gliederung;
- Integration bisheriger Verordnungsbestimmungen ins Gesetz;
- klare Regelung der Zuständigkeiten der beteiligten Organe und Behörden;
- klare Regelungen in Bezug auf sämtliche drei Stimmkanäle (brieflich, elektronisch, persönlich);
- klare Differenzierung entlang der für die jeweilige Staatsebene (Bund, Kanton, Gemeinden) geltenden Bestimmungen;
- Strukturierung des Wahlvorschlagsverfahrens (Wahlvorverfahren);
- Präzisierung des Verfahrens zur Vergabe der Ordnungsnummern von Listen bei Proporzwahlen;

- klare Vorgaben zur Auszählung und Ergebnisermittlung;
- zeitgemässe Berechnung des absoluten Mehrs bei Majorzwahlen;
- Präzisierung und Harmonisierung des Nachwahlverfahrens (Wahlanzeigen, allfällige Wahlablehnung, amtliche Veröffentlichung).

Im Rahmen der Modernisierung ergeben sich einige wenige materielle Neuerungen. Es sind dies insbesondere die geänderte Berechnung des absoluten Mehrs, die Möglichkeit des Rückzugs von Wahlvorschlägen bei Majorzwahlen sowie die Schaffung eines kantonalen Stimmbüros. Eine materielle Änderung der wesentlichen und bewährten Elemente des st.gallischen Wahl- und Abstimmungsrechts (Wahlverfahren, Wahlkreise, Mandatsverteilung usw.) drängt sich hingegen nicht auf. Der Entwurf eines «Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen» übernimmt daher in weiten Teilen den Inhalt des UAG.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen.

1 Ausgangslage

1.1 Geltendes Recht: Übersicht

In der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sind die Grundsätze zur Ausübung der politischen Rechte sowie die allgemeinen Vorgaben für Wahlen, Abstimmungen, Referenden und Initiativen festgehalten. Hauptbestandteile der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte bilden das Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt UAG) und das Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG). Das UAG regelt sowohl eidgenössische und kantonale Wahlen und Abstimmungen, soweit keine bundesrechtlichen Vorgaben bestehen, als auch kommunale Wahlen und Abstimmungen. Das RIG beinhaltet Vorgaben zu Referendum und Initiative in kantonalen Angelegenheiten. Im Gemeindegesezt (sGS 151.2; abgekürzt GG) werden die politischen Rechte in den Gemeinden, insbesondere bei der Bürgerversammlung sowie in Bezug auf kommunale Referenden und Initiativen, geregelt.

Neben den genannten Erlassen sind mit Blick auf die Ausübung der politischen Rechte insbesondere die folgenden weiteren kantonalen Rechtsgrundlagen zu beachten:

- Gerichtsgesetz (sGS 941.1; abgekürzt GerG);
- Vollzugsverordnung zum UAG (sGS 125.31; abgekürzt VVzUAG);
- Verordnung über die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates im Wahlkreis (sGS 125.33).

Auf Bundesebene sind insbesondere die folgenden Rechtsgrundlagen für den Vollzug der politischen Rechte im Kanton St.Gallen massgebend:

- Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV);
- Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR);
- Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (SR 195.1; abgekürzt ASG);
- eidgenössische Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; abgekürzt VPR);
- eidgenössische Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (SR 195.11);
- Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (SR 161.116; abgekürzt VEleS);

- Kreisschreiben des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über Massnahmen zur Qualitätssicherung bei der brieflichen Stimmabgabe (BBI 2006, 5225);
- Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln (BBI 2016, 4099).

1.2 Historischer Rückblick

Das bis heute geltende UAG wurde Mitte der 1960er-Jahre konzipiert, am 17. Februar 1971 vom Grossen Rat erlassen und in der Volksabstimmung vom 4. Juli 1971 angenommen (nGS 7, 718). In Vollzug steht das UAG seit dem 1. Oktober 1971. Anlass zum UAG bzw. zur Totalrevision des Gesetzes über die Urnenabstimmungen vom 9. August 1954 (bGS 1, 68) gaben hauptsächlich drei vom Grossen Rat erheblich erklärte Motionen.

Die erste Motion vom Mai 1966 verlangte, «dass bei Proporzwahlen jedem Stimmbürger die offiziellen Wahllisten von Amtes wegen zugestellt werden und das Verteilen von Stimmzetteln vor den Wahllokalen untersagt wird.» Die zweite Motion (1968) regte die Anpassung der kantonalen Proporzregeln an den eidgenössischen Proporz an. Das Bestreben, Übereinstimmung zwischen dem Verfahren für die Wahl des Nationalrates und jenem für die Wahl des Grossen Rates herbeizuführen, war zugleich der Hauptanlass der Totalrevision des st.gallischen Wahl- und Abstimmungsrechts. Damit sollte insbesondere vermieden werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger innert einem halben Jahr ihre Volksvertreter nach Bern und nach St.Gallen jeweils nach ganz unterschiedlichen Regeln wählen. Schliesslich war mit der dritten Motion (1969) der Regierungsrat eingeladen worden, dem Grossen Rat Bericht und Antrag zu unterbreiten, «wonach die Wahl des Regierungsrates nach der Wahl des Grossen Rates zu erfolgen hat.» Über die drei Motionen hinaus war der vom St.Galler Stimmvolk am 16. April 1967 beschlossene Verfassungsauftrag betreffend die Wahl (gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates) und Amtsdauer der Ständeräte Anlass, das Urnenabstimmungsgesetz vom 9. August 1954 einer Gesamtrevision zu unterziehen.¹

Seit Vollzugsbeginn am 1. Oktober 1971 wurde das geltende UAG in acht Nachträgen² neuen organisatorischen Gegebenheiten sowie Änderungen des Bundesrechts³ angepasst. Im Wesentlichen waren alle bisherigen acht Nachträge politisch unbestritten, so dass sie nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig wurden. Die Teilrevisionen haben sich jeweils aus spezifischem Anpassungsbedarf heraus ergeben – vorab in administrativen Verfahrensabläufen oder zwecks Erleichterungen zugunsten der Stimmberechtigten – und waren jeweils eng gefasst. Grundlegende Änderungen gab es vergleichsweise selten:

- Der I. Nachtrag betraf die Einführung der brieflichen Stimmabgabe für *jede* stimmberechtigte Person. Zuvor war die briefliche Stimmabgabe nur unter gewissen Voraussetzungen möglich.⁴ Mit der einschneidenden Erleichterung bzw. Ausweitung der brieflichen Stimmabgabe sollte insbesondere die Stimmabstinz bekämpft werden (nGS 14-9; I. Nachtrag vom 11. Januar 1979).⁵

¹ ABI 1969, 1465 ff.

² Bis und mit IV. Nachtrag als «Nachtragsgesetz» bezeichnet. Diese Unterscheidung wird im Folgenden vernachlässigt und es wird einheitlich von «Nachträgen» gesprochen.

³ Anpassungen wurden insbesondere durch das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1; abgekürzt BPR) notwendig.

⁴ Die briefliche Stimmabgabe war nach Art. 16 des UAG in der Fassung vom 1. Oktober 1971 Kranken und Gebrechlichen, wegen höherer Gewalt am Gang zur Urne verhinderten Stimmberechtigten sowie Stimmberechtigten, die ausserhalb ihres Wohnsitzes weilten, vorbehalten.

⁵ Vgl. ABI 1978, 1110 ff.

- Der II. Nachtrag, der auf einen Auftrag des Grossen Rates zurückging, umfasste mehrere Revisionspunkte wie die Neuumschreibung des Geltungsbereichs des Abstimmungsrechts für die Spezialgemeinden, die Änderung der Bestimmungen über die Öffnungszeit der Urnen am Freitag und die Bereinigung der Fristen des Abstimmungsvorverfahrens sowie der Bestimmungen über die nichtamtlichen Stimmzettel. Wiederum um die Stimmbeteiligung zu erhöhen, wurde im Rahmen des II. Nachtrags zudem die Frist für die briefliche Stimmabgabe bis zur Schliessung der Urnen verlängert. Letztlich sah die Gesetzesrevision die Vorverlegung des Beginns der Zählerarbeiten sowie verschiedene terminologische und redaktionelle Anpassungen an das seinerzeitige Gemeindegesetz vor (nGS 24-53; II. Nachtrag vom 9. November 1989).⁶
- Bis zu den Erneuerungswahlen des Grossen Rates für die Amtsperiode 1992/1996 wurden die Grossratssitze aufgrund der amtlichen Ergebnisse der jeweils letzten eidgenössischen Volkszählung auf die Bezirke verteilt. Diese Berechnungsgrundlage war unbefriedigend, zumal bei der Verteilung der Sitze auf die Bezirke Zahlenmaterial massgebend war, das nur alle zehn Jahre neu erhoben wurde. Um den tatsächlichen bevölkerungsstatistischen Gegebenheiten genügend Rechnung zu tragen, beschloss der Grosse Rat, dass die eidgenössische Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands als Grundlage der Sitzzuteilung auf die Bezirke verwendet werden sollte. Auf Vorschlag des Regierungsrates sollte das Verfahren zur Sitzzuteilung auf die Bezirke ausschliesslich auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dies hatte zur Folge, dass die Regelung in Art. 53 UAG mit einem III. Nachtrag der neuen Berechnungsgrundlage angepasst werden musste (nGS 29-30; III. Nachtrag vom 7. März 1993).⁷
- Etwas umfangreicher als der dritte Nachtrag war wiederum der IV. Nachtrag vom 1. April 1999. Um beim Wahlvorgang der Mitglieder des Grossen Rates die Transparenz für die Stimmenden zu verbessern, wurde der Spielraum für Listenverbindungen eingeschränkt. Der Nachtrag legte demnach fest, dass nur noch Listenverbindungen unter Listen gleicher Bezeichnung möglich und Unterlistenverbindungen nicht mehr zulässig sind. Im Weiteren sah der IV. Nachtrag eine Reduzierung der Urnenöffnungszeiten vor, zumal seit der voraussetzungslosen Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe im Jahr 1979 ein stetig wachsender Teil der Stimmenden (über 70 Prozent) von dieser Art der Stimmabgabe Gebrauch machte. Eine weitere Neuerung, die durch einen Entscheid des Bundesrates nötig geworden war, betraf die Verfahrensvorschriften für die briefliche Stimmabgabe. Um das Stimmgeheimnis zu wahren, mussten sich die Stimmzettel bei der brieflichen Stimmabgabe nach der neuen Regelung in einem verschlossenen Stimmkuvert befinden (Stimmabgabe hat in einer für Behörden und Private nicht erkennbaren Weise zu erfolgen). Im IV. Nachtrag wurde schliesslich beschlossen, dass die Stimmzettel der kantonalen und der Gemeindeabstimmungen bis zur rechtskräftigen Erledigung von Beschwerden von den Gemeinden aufbewahrt werden müssen, bei Proporzahlen die Wahllisten nur noch im kantonalen Amtsblatt (keine zusätzliche Veröffentlichung in den amtlichen Publikationsorganen der Gemeinden erforderlich) bekannt zu machen sind und dass das Vorverfahren für die Wahl des Grossen Rates nicht mehr von Bezirksämtern, sondern vom zuständigen Departement geleitet wird (nGS 34-42; IV. Nachtrag vom 1. April 1999).⁸
- Beim V. Nachtrag vom 3. April 2003 handelte es sich um die erste Teilrevision des UAG, die nach Vollzugsbeginn der totalrevidierten Kantonsverfassung am 1. Januar 2003 beschlossen worden war. Im Rahmen dieses umfangreichen Nachtrags wurden hauptsächlich fünf Regelungsbereiche neu gefasst:
 - die Urnenöffnung an den Vortagen des Abstimmungssonntags;
 - die Zusammenlegung der Proporz- und Majorzwahlen (gleichzeitiger Wahltermin auch für

⁶ Vgl. ABI 1988, 2556 ff.

⁷ Vgl. ABI 1992, 923 ff.

⁸ Vgl. ABI 1998, 1735 ff.

- die Mitglieder von Kantonsrat und Regierung sowie von Gemeindeparlament und Rat, wenn die Gemeindeordnung keine andere Regelung vorsieht);
- die Einreichung und Gültigkeit von Wahlvorschlägen für nichtamtliche Stimmzettel bei Majorzwahlen;
 - die Ausweitung des Systems der stillen Wahl, wie es damals auf Bezirksebene bestand, auf die Wahl von Behörden des Kantons (Ständerat und Regierung) und der Gemeinden im zweiten Wahlgang;
 - Herausgabe, Gestaltung und Kosten von nichtamtlichen Stimmzetteln bei Majorzwahlen. Weitere Änderungen waren vorab technischer Natur, so die Zugänglichkeit des Stimmregisters der Gemeinden für das zuständige Departement im Sinn eines Leserechts, die Zustellung von Abstimmungsmaterial an die Gemeinden und die Erstellung einer Wahlanleitung bei Wahlen, das Ausfüllen der Stimmzettel bei Majorzwahlen sowie die Gültigkeit und Bereinigung der Stimmzettel (nGS 38-39; V. Nachtrag vom 3. April 2003).⁹
- Der VI. Nachtrag vom 30. Mai 2006 umfasste Anpassungen, die einerseits der vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.04.14 «Majorzwahlrecht: Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel!» und andererseits dem aufgrund der Praxis nötig gewordenen Änderungsbedarf Rechnung trugen. Die vorgenommenen Anpassungen drängten sich im Weiteren aufgrund des neuen Verfassungsrechts auf. Die Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel für Majorzwahlen im Sinn einer transparenten Ausübung der politischen Rechte und einer Vereinfachung des Wahlverfahrens sowie die sich aus der Abschaffung ergebenden Anpassungen bildeten den Hauptrevisionsbereich des VI. Nachtrags. Die Regierung hatte bereits in ihrer Botschaft zum V. Nachtrag zum UAG¹⁰ dem Kantonsrat vorgeschlagen, die nichtamtlichen Stimmzettel abzuschaffen und einen amtlichen Stimmzettel mit leeren Linien einzuführen – unter gleichzeitiger Schaffung einer amtlichen Kandidierenden-Übersicht (Namensliste). Der Kantonsrat sprach sich damals gegen eine solche Regelung aus. Neben der Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel und den damit verbundenen Änderungen enthielt der VI. Nachtrag Anpassungen bei der Unterzeichnung des Protokolls über die Abstimmungsergebnisse sowie bei der Festlegung des massgebenden Stichtags der eidgenössischen Bevölkerungsstatistik im Hinblick auf die Zuteilung der Kantonsratsmandate auf die Wahlkreise (nGS 41-63; VI. Nachtrag vom 30. Mai 2006).¹¹
 - Kern des VII. Nachtrags vom 16. Juni 2009 war die Regelung betreffend die Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer durch den Kanton. Die Anpassung des UAG drängte sich aufgrund der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5; abgekürzt BPRAS, nicht mehr in Kraft – neu Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland [SR 195.1; abgekürzt ASG]) auf. Zwecks Harmonisierung der Stimmregister und um den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eine ungehinderte und zeitgerechte Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen zu ermöglichen, hatte die Bundesversammlung am 23. März 2007 unter dem neuen Artikel 5b BPRAS (heute lässt sich diese Vorschrift unter Art. 20 ASG finden) beschlossen, dass die Kantone ein elektronisch geführtes Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer einzurichten haben, jedoch selber festlegen können, ob sie dieses Stimmregister zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptorts oder unter gewissen Bedingungen (elektronisch und kantonsweit harmonisiert) dezentral in den Gemeinden führen wollen. Im Hinblick auf ein künftiges E-Voting legte der Kanton St.Gallen fest, das Stimmregister für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zentral durch den Kanton zu führen (nGS 44-96; VII. Nachtrag vom 16. Juni 2009).¹²

⁹ Vgl. ABI 2002, 1717 ff., und Bericht der vorberatenden Kommission vom 11. November 2002 (22.02.06).

¹⁰ Vgl. ABI 2002, 1730, 1735 f.

¹¹ Vgl. ABI 2005, 2111 ff.

¹² Vgl. ABI 2008, 3466 ff.

- Der VIII. und somit letzte Nachtrag zum UAG vom 5. August 2014 geht wiederum auf einen vom Kantonsrat gutgeheissenen Motionsauftrag (42.12.09) zurück. Mit dem VIII. Nachtrag wurde hauptsächlich die Gestaltung der Stimmzettel neu geregelt, so dass nach neuer Bestimmung kombinierte Stimmzettel für Abstimmungen und Wahlen nicht mehr zulässig waren. Gleichzeitig wurden weitere geringfügige, primär redaktionelle Anpassungen vorgenommen (nGS 2014-057; VIII. Nachtrag vom 5. August 2014).¹³

Einzelnen gesehen, haben die insgesamt acht Nachträge für die Bürgerinnen und Bürger im Wesentlichen Vereinfachungen und mehr Transparenz bei der Ausübung ihrer politischen Rechte mit sich gebracht. Die punktuellen Anpassungen seit dem Jahr 1971 haben aber gleichzeitig dazu geführt, dass das UAG infolge zahlreicher Ergänzungen, Einfügungen sowie Aufhebungen an Übersichtlichkeit und Lesbarkeit eingebüsst hat.

1.3 Bundesrechtlicher Rahmen und Vorgaben

Auf Ebene der Bundesverfassung (wie auch der Kantonsverfassung) werden die politischen Rechte nur prinzipiell begründet und umrissen. Die nähere Umschreibung und konkrete Regelung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten erfolgt hauptsächlich im Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1; abgekürzt BPR). Darin werden alle wesentlichen Fragen geregelt.¹⁴ Ergänzt wird das BPR insbesondere durch die weiteren in Abschnitt 1.1 genannten Erlasse des Bundes.

Vor dem Hintergrund, dass die politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten in den Kantonen wahrgenommen werden, haben die Kantone ergänzend zum Bundesrecht kantonale Ausführungsbestimmungen zu den politischen Rechten des Bundes zu erlassen.¹⁵ Die Zuständigkeit der Kantone für den Erlass von ausführenden Bestimmungen zu eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ergibt sich u.a. aus Art. 39 Abs. 2 BV, wonach die politischen Rechte grundsätzlich am Wohnsitz ausgeübt werden. Für die Regelung der Wahlen und Abstimmungen des Bundes haben die Kantone nicht zwingend ein gesondertes Ausführungsrecht zu erlassen. Sie wenden in aller Regel ihr eigenes Recht betreffend Ausübung der kantonalen politischen Rechte an (z.B. allgemeine Vorschriften über das Stimmregister und die Abstimmungen). Es besteht meist eine Deckungsgleichheit zwischen jenem kantonalen Recht, das die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regelt, und jenem ergänzendem Recht, das für die Ausführung der Bundesvorschriften erforderlich ist.¹⁶ Das kantonale Recht gilt entweder, soweit das BPR und die Ausführungserlasse des Bundes keine Bestimmungen enthalten (Art. 83 BPR) oder sofern das Bundesrecht in Einzelfragen ausdrücklich auf kantonales Recht verweist.¹⁷ Im vorgenannten Sinn enthält das UAG (wie auch das RIG) somit nicht nur Vorgaben zu kantonalen Wahlen und Abstimmungen, sondern auch Regelungen, die zur Ausführung der Bundesvorschriften im Bereich der politischen Rechte erforderlich sind.

Was die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten anbelangt, sind die Kantone grundsätzlich autonom (Art. 39 Abs. 1 BV) – unter Vorbe-

¹³ Vgl. ABI 2013, 2637 ff.

¹⁴ P. Tschannen, Basler Kommentar zur BV, 2015, Art. 39, N. 7.

¹⁵ P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 48, N. 38 ff.; Y. Hangartner / A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 275.

¹⁶ A. Kley, St.Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl., 2014, Art. 39, N. 4; Y. Hangartner / A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 275.

¹⁷ Y. Hangartner / A. Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 157; A. Kley, St.Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl., 2014, Art. 39, N. 3.

halt der Einhaltung bundesrechtlicher Vorgaben wie der demokratischen Verfasstheit der Kantone (Art. 51 Abs. 1 BV), dem Grundsatz des allgemeinen und gleichen Stimmrechts (Art. 8 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 2 BV), der Garantie der politischen Rechte und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) und der Randbedingungen des Stimmrechts (Art. 39 Abs. 2–4 BV). In diesem Rahmen ordnen die Kantone nicht nur die Ausübung, sondern auch die Voraussetzungen und den Bestand ihrer politischen Rechte eigenständig.¹⁸ Dies ist Ausfluss der Organisationsautonomie der Kantone.¹⁹

Um die Bundesrechtskonformität sicherzustellen, unterliegen die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Bundesgesetzgebung im Bereich der politischen Rechte einem Genehmigungsvorbehalt des Bundes (Art. 91 Abs. 2 BPR).²⁰ Zuständig für die Genehmigung ist in nichtstreitigen Fällen die Bundeskanzlei, ansonsten der Bundesrat (Art. 28 VPR i.V.m. Art. 61b des eidgenössischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [SR 172.010; abgekürzt RVOG]).

1.4 Rechtliche Vorgaben für Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden

Nach Vorgabe des Bundesrechts regeln die Kantone die Ausübung, die Voraussetzungen und den Bestand der politischen Rechte nicht nur in kantonalen, sondern auch in kommunalen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV). Art. 94 KV legt in diesem Sinn fest, dass die politischen Rechte der Bürger in den Gemeinden vom kantonalen Gesetzgeber zu regeln sind. Welche politischen Rechte auf Gemeindeebene gelten bzw. gelten können, gibt das kantonale Recht vor.

Durch die verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung verbleibt den Gemeinden im Bereich der politischen Rechte relativ wenig Autonomie. Im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung können die Gemeinden in der Gemeindeordnung Fristen, Verfahren und Unterschriftenzahl bei Initiativen (Art. 47 KV) sowie, ergänzend zu den im Gesetz vorgesehenen Fällen, die der obligatorischen Abstimmung oder dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenstände bestimmen (Art. 52 KV). Volle Autonomie haben die Gemeinden hingegen bezüglich der Festlegung der Wahlkreise für die Wahl der Gemeindeparlamente (Art. 40 KV). Allerdings ist auch hier das Gebot der Wahlgleichheit zu beachten.

Vorschriften betreffend Wahlen und Abstimmungen finden sich primär im UAG und ergänzend dazu im GG. Im GG sind insbesondere rechtliche Vorgaben zur Regelung der politischen Rechte in Gemeinden mit Bürgerversammlung enthalten, zumal das UAG ausschliesslich die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts an der Urne regelt. Das Verfahren für Referendum und Initiative in den Gemeinden richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des RIG (Art. 81 Abs. 1 GG).

2 Revisionsbedarf

2.1 Gründe für die Totalrevision

Im interkantonalen Vergleich gehört das UAG im Bereich der politischen Rechte zu den am längsten in Vollzug stehenden Gesetzen, die bisher nicht umfassend revidiert wurden.²¹ Wie der Name des Gesetzes nahelegt, ist das UAG begrifflich stark auf die Ausübung des Wahl- und

¹⁸ P. Tschannen, Basler Kommentar zur BV, 2015, Art. 39, N. 8 ff.; A. Kley, St.Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl., 2014, Art. 39 N. 5.

¹⁹ BGE 136 I 376, 378; BGE 136 I 364, 366; BGE 136 I 352, 354; BGE 129 I 232, 248.

²⁰ Zudem müssen die Kantonsverfassungen durch den Bund gewährleistet werden (Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV).

²¹ Noch ältere Gesetze kennen lediglich die Kantone Schaffhausen (Wahlgesetz vom 15. März 1904 [SHR 160.100]) und Schwyz (Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 [SRSZ 120.100]).

Stimmrechts an der Urne ausgelegt. Das UAG wurde anlässlich der Einführung der brieflichen und später auch für die elektronische Stimmabgabe revidiert. Diese Anpassungen wurden jedoch jeweils sehr knapp gehalten. In der Zwischenzeit ist die briefliche Stimmabgabe zum weitaus bedeutendsten Stimmkanal geworden, und die persönliche Stimmabgabe verliert weiterhin an Bedeutung.²² Im geltenden Gesetz sind die drei zulässigen Stimmkanäle und die entsprechenden Verfahren und Vorgaben jedoch nicht angemessen ausgestaltet. Der wichtige Bereich der Stimmabgabe bedarf daher einiger Ergänzungen.

Anlässlich der verschiedenen Revisionen wurde der Erlass in systematischer und terminologischer Hinsicht nicht laufend modernisiert. Im UAG sind verschiedene Bestimmungen enthalten, die nicht mehr zeitgemäss formuliert oder teilweise sogar überholt sind. Das geltende Gesetz präsentiert sich nach mehreren Teilrevisionen bezüglich Systematik und Regelungstiefe wenig übersichtlich und teilweise auch etwas uneinheitlich. Es bestehen einige Bestimmungen, die lediglich auf Stufe Verordnung angesiedelt sind, aufgrund ihrer Bedeutung sowie zur besseren Übersichtlichkeit jedoch ins Gesetz gehörten. Dies betrifft insbesondere die Regelungen im Bereich Proporzahlen. Einige Bestimmungen stimmen zudem nicht mehr mit übergeordnetem Recht überein. Bei den Vernehmlassungen zu den Nachträgen zum UAG der vergangenen Jahre sind darüber hinaus jeweils zahlreiche Meldungen eingegangen, die sich nicht auf den Gegenstand der Nachträge bezogen. Es sind auf diese Weise verschiedene Anliegen zusammengekommen, die aufgrund des engen Fokus der entsprechenden Nachträge nicht gebührend berücksichtigt werden konnten.

Das bestehende Gesetz ist insgesamt sehr knapp formuliert. Mehrere Bereiche bedürfen zur Verbesserung der Verständlichkeit und Anwendbarkeit einer ausführlicheren Formulierung. Im Vollzug hat sich zunehmend gezeigt, dass verschiedene Aspekte im geltenden Wahl- und Abstimmungsrecht nicht eindeutig geregelt sind und vereinzelt auch Lücken bestehen. Insbesondere bei der Vorbereitung und Durchführung der eidgenössischen und kantonalen Erneuerungswahlen in den Jahren 2015 und 2016 hat die Staatskanzlei²³ festgestellt, dass das UAG den Anforderungen für die effiziente und einheitliche Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen nicht mehr genügt. Darunter fallen beispielsweise fehlende Bestimmungen zur klaren Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der beteiligten Organe und Behörden, ergänzungsbedürftige Vorgaben zur Auszählung und Ergebnisermittlung sowie präzisierende Vorschriften im Hinblick auf die Veröffentlichung der Ergebnisse und zur Abwicklung des Beschwerdewesens.

Die Entwicklung im Bereich der politischen Rechte ist neben den allgemeinen gesellschaftspolitischen Entwicklungen auch zunehmend von der Digitalisierung geprägt. Dies betrifft sowohl die Art und Weise der Ausübung der politischen Rechte (z.B. E-Voting, E-Collecting) als auch die technisch gestützte Abwicklung der politischen Rechte durch die Behörden (z.B. Software zur Ergebnisermittlung, E-Counting). Im Zuge dieser Entwicklung ist ein neuer Regelungsbedarf entstanden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Anpassung der kantonalrechtlichen Grundlagen für eine Ausweitung von E-Voting auf weitere Inlandschweizer Stimmberechtigte (Stimmberechtigte in den politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen).

Schliesslich bedarf auch die Abgrenzung zwischen UAG und GG stellenweise der Präzisierung. Zum heutigen Zeitpunkt lassen sich bestimmte Vorschriften im UAG und GG, die Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden betreffen, nicht immer klar voneinander trennen.

²² Im Kanton St.Gallen stimmen seit dem Jahr 2008 konstant mehr als 95 Prozent der Stimmberechtigten brieflich ab.

²³ Seit der entsprechenden Zuordnung des Dienstes für politische Rechte auf 1. Oktober 2014 ist die Staatskanzlei zuständig für den Vollzug der politischen Rechte im Kanton St.Gallen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass in Bezug auf Verständlichkeit, Praktikabilität und Systematik der kantonalen Gesetzgebung im Bereich Wahlen und Abstimmungen über die Jahre insgesamt ein erheblicher Revisionsbedarf entstanden ist. Zudem sind durch gesellschaftliche und technologische Entwicklungen neue Anforderungen aufgetreten. Eine zunehmende Polarisierung und Mediatisierung der politischen Akteure und Prozesse, eine breitere kritische Öffentlichkeit sowie eine Beschleunigung des Informationsaustauschs führen hinsichtlich Transparenz, Vertrauenswürdigkeit und Rechenschaftspflicht zu neuem Regelungsbedarf, den es zu berücksichtigen gilt. Das derzeit im Vollzug stehende Gesetz und die dazugehörige Verordnung genügen den Erwartungen an ein modernes Wahl- und Abstimmungsgesetz nicht mehr.

Aus den dargelegten Gründen ist eine Totalrevision des Gesetzes angezeigt. Sie orientiert sich dabei an folgenden Zielen:

- Verbesserung der Übersichtlichkeit und Systematik;
- Modernisierung und Harmonisierung der Terminologie;
- schonende Anpassung der materiellen Rechtslage zur Verbesserung der Verfahrensabläufe.

2.2 Eingrenzung des Reformbedarfs

Das Vorhaben einer Totalrevision des UAG ist mit einigen Grundsatzfragen verbunden. Zum einen ist vorgängig festzulegen, ob die Gesetzgebung im Bereich der politischen Rechte in einem Erlass zusammengeführt oder weiterhin in zwei Erlassen (UAG und RIG) geregelt werden soll. Zum anderen ist zu klären, ob das gegenwärtig zur Anwendung kommende Wahlverfahren für Proporzahlen zur Disposition gestellt werden soll.

2.2.1 Ausrichtung auf Wahlen und Abstimmungen

Auf Ebene des Bundes sowie in einigen Kantonen sind die politischen Rechte in einem Gesamterlass zusammengefasst oder es bestehen entsprechende Bestrebungen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs scheint es grundsätzlich zweckmässig, die politischen Rechte in einem Gesetz zu vereinheitlichen. Im Kanton St.Gallen ist die Aufteilung der politischen Rechte in verschiedene Erlasse für Wahlen und Abstimmungen einerseits sowie für Referenden und Initiativen andererseits allerdings historisch gewachsen. Die funktionale Aufteilung in zwei Erlasse hat sich grundsätzlich bewährt und soll weiterhin aufrechterhalten werden. Es besteht weder aus einer rechtssystematischen Betrachtung noch aus dem Vollzug heraus die Notwendigkeit, die beiden Erlasse zusammenzuführen.

Das RIG wurde seit Vollzugsbeginn am 27. November 1967 in insgesamt sechs Nachträgen teilverändert. Es handelte sich jeweils um kleinere punktuelle Anpassungen. Über die Jahre ist auch beim RIG ein gewisser Revisionsbedarf entstanden. Er ist jedoch weniger dringlich als beim UAG. Insofern besteht mit der geplanten Totalrevision des UAG kein Anlass, gleichzeitig auch eine Revision des RIG an die Hand zu nehmen. Eine gleichzeitige, verknüpfte (Total-)Revision der beiden Erlasse würde sich sehr umfangreich gestalten und die Gefahr bergen, dass es nicht nur zu zeitlichen Verzögerungen käme, sondern auch zu einer materiellen Überfrachtung. Dies könnte die von der Regierung als dringlich erachtete, vorwiegend technisch-systematisch ausgerichtete Totalrevision des UAG behindern. Die vorliegende Vorlage beschränkt sich somit grundsätzlich auf das UAG.

2.2.2 Beibehaltung Proporzwahlverfahren

Das Bundesgericht hat für kantonale Proporzwahlverfahren grundsätzlich eine Obergrenze von zehn Prozent für direkte und natürliche Quoren festgelegt. Sind in einem Wahlkreis zur Erlangung eines Mandats mehr als zehn Prozent der Stimmen erforderlich, ist dies nach bundesgerichtlicher

Rechtsprechung verfassungswidrig.²⁴ In solchen Fällen kann das Proporzwahlssystem auf mindestens zwei verschiedene Arten angepasst werden. Betroffene Kantone können zum Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen auf Gesetzesstufe Wahlkreisverbände schaffen oder den wahlkreisübergreifenden Ausgleich durch die Einführung eines doppeltproportionalen Verfahrens zur Mandatsverteilung (Doppelter Pukelsheim) umsetzen.²⁵ In den Kantonen Zürich, Aargau, Zug und Schwyz wurden in den letzten Jahren doppeltproportionale Verfahren eingeführt. Die laufend weiterentwickelte Rechtsprechung in Bezug auf die Verfassungskonformität von kantonalen Proporzwahlverfahren hat in den letzten Jahren in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft zu Debatten zur Proportionalität und Repräsentativität des nationalen Parlamentes und insbesondere der kantonalen Parlamente geführt.

Mit neun zugeteilten Sitzen im kleinsten Wahlkreis, dem Wahlkreis Werdenberg, ist das Wahlverfahren im Kanton St.Gallen bundesrechtskonform. Würde der Wahlkreis Werdenberg bei der kantonalen Sitzzuteilung²⁶ aufgrund eines geringeren relativen Wachstums der ständigen Wohnbevölkerung jedoch einen Sitz an einen anderen Wahlkreis verlieren, wäre dies ohne ausgleichende Massnahmen nicht mit der Bundesverfassung vereinbar.²⁷ Berechnungsgrundlage für die Zuteilung der Sitze an die Wahlkreise ist die ständige Wohnbevölkerung. Ausgehend von den erwarteten Entwicklungen der ständigen Wohnbevölkerung in den einzelnen Wahlkreisen zeichnet sich in den nächsten Jahren jedoch kein Sitzverlust im Wahlkreis Werdenberg ab. Zurzeit sind auch keine parlamentarischen Vorstösse hängig, die eine Änderung des Wahlverfahrens fordern. Auf Antrag der Regierung hat der Kantonsrat am 29. November 2006 das Eintreten auf die Motion 42.07.28 für die Einführung des doppeltproportionalen Mandatsverteilungsverfahrens deutlich abgelehnt.²⁸ Für die Regierung besteht zurzeit kein Anlass, das Wahlverfahren für den Kantonsrat zu ändern. Das aktuelle Wahlverfahren, nach dem neben dem Kantonsrat sowohl der Nationalrat als auch die Gemeindeparlamente gewählt werden, hat sich insgesamt bewährt.

2.2.3 Motion 42.16.14 «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren»

Am 24. April 2017 hiess der Kantonsrat die Motion 42.16.14 «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren» mit 60 Ja- zu 42 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen gut. Darin wird die Regierung eingeladen, «dem Kantonsrat eine Änderung des Gemeindegesetzes zu unterbreiten mit Wiedereinführung der Wahl des Gemeindepräsidenten aus der Mitte des Rats im Sinne des gestrichenen Artikels 108b GG (alt) unter Berücksichtigung der Präzisierungen, wie sie Zürich und Luzern kennen.»

Die Motion kann mit dem Gesetz über Wahlen und Abstimmungen – namentlich im Rahmen der damit verbundenen Drittänderung des GG – umgesetzt werden.²⁹

²⁴ Vgl. BGE 143 I 92, 136 I 376, 136 I 352, 131 I 74, 129 I 185.

²⁵ Bundeskanzlei, Bericht vom 21. August 2013, Proporzwahlssysteme im Vergleich, S. 8, abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/nrw/index.html?lang=de>.

²⁶ Die Aufteilung der Sitze je Wahlkreis erfolgt jeweils im vorletzten Jahr vor der Wahl. Die Berechnung erfolgt nach dem Bruchzahlverfahren.

²⁷ Gegenwärtig wird allerdings diskutiert, die Autonomie der Kantone in Wahlfragen durch eine Änderung der Bundesverfassung zu erhöhen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat in Umsetzung zweier Standesinitiativen aus den Kantonen Zug und Uri einen entsprechenden Entwurf ausgearbeitet (BBI 2018, 1). Danach sollen die Kantone inskünftig in der Gestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden grundsätzlich frei sein, und das Bundesgericht soll keine Vorgaben betreffend die Wahlkreisgrössen mehr machen dürfen. Der Bundesrat verzichtet auf Anträge zu diesem Entwurf (BBI 2018, 777). Für das vorliegende Geschäft ist die geplante Verfassungsänderung auf Bundesebene unerheblich.

²⁸ Mit 44 Ja- zu 98 Nein-Stimmen bei 36 Enthaltungen.

²⁹ Siehe unten Abschnitt 4.10.

2.2.4 Ergebnis

Die Regierung spricht sich dafür aus, die bewährte Aufteilung der Regelungen im Bereich der Ausübung der politischen Rechte auf zwei Erlasse beizubehalten. Zudem sieht sie keinen Anlass, das Wahlverfahren bei Proporzahlen zu ändern. Der Erlass eines neuen Gesetzes im Bereich Wahlen und Abstimmungen kann zudem genutzt werden, um den Gesetzgebungsauftrag aus der Motion 42.16.14 zu erfüllen.

Im Übrigen bewegt sich die Totalrevision des UAG im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmungen. Anpassungen auf Verfassungsebene sind somit grundsätzlich nicht Gegenstand des Revisionsvorhabens.

3 Grundzüge des Erlassentwurfs

Die Totalrevision verfolgt zur Modernisierung der kantonalen Gesetzgebung zu Wahlen und Abstimmungen eine vornehmlich technisch-systematische Stossrichtung. Dabei werden insbesondere eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen, operativen und administrativen Abläufe sowie eine klare, verständliche Regelung der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der beteiligten Behörden und weiteren Akteure angestrebt.

Im Rahmen der Modernisierung ergeben sich einige materielle Neuerungen, die allerdings von begrenzter Tragweite sind. Es sind dies insbesondere die geänderte Berechnung des absoluten Mehrs, die Möglichkeit des Rückzugs von Wahlvorschlägen bei Majorzwahlen sowie die Schaffung eines kantonalen Stimmbüros. Hinzu kommen die für die Ausweitung des elektronischen Stimmkanals erforderlichen gesetzlichen Grundlagen. Der überwiegende Teil der Bestimmungen aus dem UAG wird hingegen inhaltlich übernommen und lediglich in Bezug auf Systematik, Terminologie und Präzision aktualisiert. Dies dient der Verständlichkeit und Rechtssicherheit.

Der Entwurf orientiert sich an der Leitlinie, die Bestimmungen für Wahlen und Abstimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowohl möglichst einheitlich als auch verständlich auszugestalten. Die kantonalen und kommunalen Gegebenheiten werden so angemessen berücksichtigt. Die Unterschiede bei der Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen zwischen den Staatsebenen sind im Entwurf so klar wie möglich ausgewiesen. Dies stellt eine wesentliche Verbesserung zum geltenden Gesetz dar.

3.1 Aufbau und Gliederung

Der vorliegende Erlassentwurf (nachfolgend WAG-E) ist im Gegensatz zum UAG konsequent nach der zeitlichen Abfolge der einzelnen Schritte bei der Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen gegliedert (chronologische Gliederung). Eine ausgeprägte chronologische Gliederung verbessert die Übersichtlichkeit und erhöht die Lesbarkeit des Erlasses. Viele aus dem UAG (und der VVzUAG) übernommene Bestimmungen werden daher neu geordnet. Im Entwurf sind alle im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen wesentlichen Bereiche detailliert geregelt. Eine vollziehende Verordnung ist daher voraussichtlich nicht erforderlich.

Der Erlassentwurf ist in acht Abschnitte unterteilt: I. Allgemeine Bestimmungen, II. Wahl- und Abstimmungsorganisation, III. Vorbereitung und Vorverfahren, IV. Stimmabgabe, V. Ergebnisermittlung, VI. Abschluss, VII. Verfahren bei Vakanzen sowie VIII. Übergangsbestimmungen. Die ersten beiden Abschnitte befassen sich mit den allgemeinen Bestimmungen sowie den organisatorischen Grundlagen für die Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen. Die Abschnitte III.–VII. ergeben sich sodann rein aus der zeitlichen Abfolge. Umfangreiche thematische Regelungsbereiche wie Majorz- oder Proporzahlen werden dieser chronologischen Logik folgend eingegliedert.

Die Bestimmungen zu den Wahlvorschlägen bei Majorz- oder Proporzahlen finden sich beispielsweise im Abschnitt zu Vorbereitung und Vorverfahren (III. Abschnitt). Die Vorgaben zur Berechnung des absoluten Mehrs bei Majorzahlen sowie zur Berechnung der Mandatsverteilung bei Proporzahlen sind dieser Logik folgend im Abschnitt zur Ergebnisermittlung aufgeführt (V. Abschnitt). Innerhalb der Abschnitte werden die Bestimmungen auch nach thematischen Gesichtspunkten gegliedert. Der Abschnitt zur Wahl- und Abstimmungsorganisation ist z.B. in die Bereiche Zuständigkeit, Stimmregister und Behörden unterteilt.

Beim folgenden Überblick über die verschiedenen Revisionsbereiche sind die geltenden bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben jeweils kursiv vorangestellt.

3.2 Revisionsbereiche

3.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 2–9 BPR; Art. 31–35 KV; Art. 1–3^{bis} UAG

Als Titel für den neuen Erlass wird «Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (WAG)» vorgeschlagen. Mit dieser Formulierung wird die überholte begriffliche Einschränkung auf einen Stimmkanal – die persönliche Stimmabgabe an der Urne – vermieden. Der allgemeine Einführungsteil ist im UAG grundsätzlich sehr knapp formuliert. Dieser Teil ist im vorliegenden Erlassentwurf etwas ausführlicher ausgebildet. Er beinhaltet einige Präzisierungen zum Geltungsbereich, die insbesondere zur systematischen Abgrenzung zwischen dem Erlassentwurf und dem Gemeindegesetz dienen. Über den Begriff «Urnenabstimmungen» wurden im UAG implizit Wahlen und Abstimmungen an der Urne von Wahlen und Abstimmungen an der Bürgerversammlung abgegrenzt. Ausgehend von Art. 1 Abs. 1 Bst. c UAG wird zur Unterscheidung weiterhin auf die «Urne» Bezug genommen. Die Regelung von Wahlen und Abstimmungen an der Bürgerversammlung wird ausdrücklich dem Gemeindegesetz zugewiesen.

Im UAG werden bisher sowohl Wahlen als auch Entscheide über Sachvorlagen als Abstimmungen bezeichnet. Diese Subsumption ist unüblich und erschwert die Verständlichkeit des Erlasses. Es ist begrifflich angezeigt, Wahlen und Abstimmungen im Gesetz ausdrücklich zu unterscheiden, auch wenn sich viele Bestimmungen sowohl auf Wahlen als auch auf Abstimmungen beziehen. Zudem ist es angemessen, die Bestimmung zum Stimmgeheimnis im Einführungsteil zu führen. Das Stimmgeheimnis erstreckt sich als allgemeiner Grundsatz über den gesamten Ablauf bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen.

3.2.2 Wahl- und Abstimmungsorganisation

Art. 4, 5, 10, 11, 14, 20 BPR; Art. 88–100 KV; Art. 4–16, 17, 37, 42, 51 UAG; Art. 36^{bis} GeschR; Art. 30^{quater}, 30^{quinquies} VVzUAG

Im Abschnitt zur Wahl- und Abstimmungsorganisation werden neu sämtliche Behörden und Organe aufgeführt, die an der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beteiligt sind. Es ist zur besseren Verständlichkeit und Transparenz sachdienlich, die Zuständigkeiten der Regierung, des kantonalen Stimmbüros, der Staatskanzlei, der Stimmbüros der Gemeinden und des Rates im Entwurf ausdrücklich festzuhalten. Die entsprechenden Zuständigkeiten ergeben sich aus KV und Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3; abgekürzt GeschR). Die wesentlichen Zuständigkeiten werden dabei aus den bestehenden gesetzlichen Grundlagen übernommen. Dabei werden für sämtliche Wahlen und Abstimmungen jeweils die leitende Behörde sowie die ausführende Behörde bezeichnet. Weitere spezifische Zuständigkeiten und Aufgaben der leitenden und der anderen beteiligten Behörden werden nachfolgend in verschiedenen Bestimmungen präzisiert. Dies betrifft unter anderem die Verpflichtung der leitenden Behörde, bei Unregelmässigkeiten die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung zu ergreifen. Weiter trifft dies auch auf die Zuständigkeiten bei der amtlichen Feststellung und

Veröffentlichung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen zu. Die erforderlichen Präzisierungen für einen klaren und rechtsgenügenden Ablauf werden im entsprechenden Abschnitt (3.2.8) weiter ausgeführt.

Der Erlass legt mit der Schaffung des kantonalen Stimmbüros das kantonale Wahlbüro und das Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizer zusammen. Das vom Kanton St.Gallen eingesetzte E-Voting-System des Kantons Genf sieht aus verfahrenstechnischen und organisatorischen Gründen die Entschlüsselung der elektronischen Urne grundsätzlich durch den Kanton vor. Im Rahmen der Ausweitung von E-Voting im Inland ist es angemessen, die Entschlüsselung und Plausibilisierung der elektronisch abgegebenen Stimmen einer Behörde mit einem umfassenderen Mandat zu übertragen. Die Aufgabe des bisherigen Stimmbüros für Stimmabgaben der Auslandschweizer wird somit sinnvollerweise dem kantonalen Stimmbüro übertragen. Zudem wird im Vergleich zum bisherigen kantonalen Wahlbüro die Aufsichtsfunktion bei kantonalen Wahlen ausgeweitet. Das kantonale Stimmbüro beaufsichtigt nicht nur wie bis anhin das kantonale Wahlbüro die Nationalrats- und Kantonsratswahlen, sondern auch die Regierungs- und Ständeratswahlen.

Die Stimmbüros und die zuständigen Gemeindebehörden nehmen bei der Gewährleistung des Wahl- und Stimmrechts eine zentrale Rolle ein. Die derzeit geltenden Bestimmungen (Art. 8 und 9 UAG) zur Zuständigkeit, Organisation und Aufgaben des Stimmbüros und von deren Mitgliedern tragen dieser bedeutenden Rolle nicht umfassend Rechnung. Die Bestimmungen sind äusserst knapp ausgestaltet und bedürfen daher der Ergänzung. Zur besseren Verständlichkeit werden im vorliegenden Entwurf daher präzisierende Bestimmungen zur Aufgabe, Konstituierung und Einberufung des Stimmbüros vorgeschlagen, die weitestgehend die bisherige Praxis abbilden. Die aktuelle Formulierung der Ausstandsregelung in Art. 9 UAG hat in der Vergangenheit zudem vermehrt zu Unklarheiten geführt. Sie wird daher genauer gefasst und auf alle Mitglieder des Stimmbüros (einschliesslich Vorsitz) sowie die Schreiberin oder den Schreiber erstreckt.

Die Bestimmungen zum Stimmregister in Art. 5 und 5^{bis} UAG sind ebenfalls äusserst knapp formuliert und teilweise überholt. Es ist beispielsweise sachdienlich, die relevante bundesrechtliche Bestimmung zur Eintragung ins Stimmregister vor einer Wahl oder Abstimmung im Erlass explizit aufzuführen. Die weitere Handhabung bei Zuzug oder bei Verlust des Stimmmaterials sowie auch die Möglichkeit zur öffentlichen Einsichtnahme haben immer wieder Anlass zu Unklarheiten gegeben und sollen daher exakter geregelt werden.

3.2.3 Stimmabgabe

Art. 5, 8 BPR; Art. 16–16^{ter} UAG

Der Abschnitt «Stimmabgabe» (vgl. Art. 46 ff. WAG-E) bündelt in systematischer und übersichtlicher Weise sämtliche Bestimmungen zu den drei nach geltendem Recht zulässigen Stimmkanälen sowie weitere für die Stimmabgabe relevanten Vorgaben. Darunter fallen insbesondere die Bestimmungen zum Stimmmaterial und zum Ausfüllen von Stimmzetteln. Die Arten der brieflichen und elektronischen Stimmabgabe sind im geltenden Recht im Vergleich zur persönlichen Stimmabgabe an der Urne nicht entsprechend ausführlich ausgestaltet. Bei der brieflichen wie auch insbesondere bei den Vorgaben zur vorzeitigen Stimmabgabe als Variante der persönlichen Stimmabgabe werden einige wichtige präzisierende Ergänzungen vorgenommen. Die Anpassungen der geltenden Vorgaben für die elektronische Stimmabgabe zur Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb werden nachfolgend (vgl. Abschnitt 3.2.4) erläutert. Insgesamt soll in diesem Revisionsbereich durch redaktionelle Ergänzungen und terminologische Anpassungen die kantonsweit einheitliche Handhabung beim Prozess der Stimmabgabe optimiert werden.

3.2.4 Überführung E-Voting in ordentlichen Betrieb

Art. 5, 8a, 12, 38, 49 BPR; VEleS; Art. 16^{quater}, 65 Bst. a UAG; Art. 30^{sexies}, 30^{septies} VVzUAG

3.2.4.a Ausgangslage und Gründe für E-Voting

Die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen (sogenanntes E-Voting) ist eine Antwort auf die Frage, wie der Staat die politische Teilnahme seiner Bürgerinnen und Bürger in einer zunehmend durch die Digitalisierung geprägten Demokratie sicherstellen kann. Die Teilnahme am demokratischen System muss auch für die Zukunft attraktiv und einfach bleiben.

Der Kanton St.Gallen verfolgt daher seit dem Jahr 2009 die Strategie einer schrittweisen Einführung von E-Voting. Mit dem VII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen (nGS 44-56) hatte der Kantonsrat die Grundlagen für die elektronische Stimmabgabe im Kanton St.Gallen geschaffen (vgl. Art. 16^{quater} UAG). Auf dieser Grundlage hat der Kanton St.Gallen den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von 2010 bis 2015 die elektronische Stimmabgabe angeboten. In der sechsjährigen Versuchsphase wurde E-Voting im Rahmen von 18 eidgenössischen Volksabstimmungen und der Nationalratswahl 2011 erfolgreich eingesetzt. Damit wurde einer Vielzahl von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ermöglicht, ihre Stimme rechtzeitig abzugeben. Beinahe zwei Drittel der Stimmenabgaben im Ausland erfolgten über den elektronischen Stimmkanal. Zur Beschaffung und Inbetriebnahme eines neuen E-Voting-Systems sowie zur Vorbereitung der Ausweitung auf Gemeinden wurde die Versuchsphase mit E-Voting ausschliesslich für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Jahr 2015 beendet.

E-Voting ergänzt die bestehenden Stimmabgabemöglichkeiten (persönliche und briefliche Stimmabgabe). Es ist davon auszugehen, dass E-Voting, parallel zur digitalen Entwicklung in anderen Gesellschaftsbereichen, die konventionellen Stimmkanäle über die nächsten Jahre zunehmend ersetzen wird. E-Voting bietet insbesondere folgende Vorteile:

- *Bequeme und ortsungebundene Stimmabgabe:* E-Voting erlaubt es den Stimmberechtigten, ihre Stimme unabhängig vom Aufenthaltsort über das von ihnen bevorzugte Gerät (Smartphone, Tablet, PC usw.) und bis unmittelbar vor Schliessung der elektronischen Urne abzugeben.
- *Erleichterung für Menschen mit Behinderung:* Die barrierefreien E-Voting-Lösungen ermöglichen es Menschen mit (Seh-)Behinderung, ihre politischen Rechte ohne fremde Hilfe und damit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses auszuüben.
- *Stärkung der politischen Rechte von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer:* Die Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wird durch die teilweise langen Zustellfristen der Postdienstleistungen im Ausland erschwert oder verunmöglicht. E-Voting ermöglicht den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eine rechtzeitige Stimmabgabe und damit eine Wahrnehmung ihrer politischen Rechte in der Schweiz.
- *Verifizierbarkeit der Stimme:* Beim E-Voting kann der Stimmberechtigte seine eigene Stimmabgabe zurückverfolgen und überprüfen, ob seine Stimme unverfälscht ins E-Voting-System übermittelt wurde. Unabhängige Prüforgane können anonymisiert feststellen, ob die Stimmen vom System so gezählt wurden, wie sie abgegeben wurden.
- *Verhinderung ungültiger Stimmabgaben:* Beim E-Voting ist eine ungültige Stimmabgabe nicht mehr möglich. Fehlerhafte Eingaben der stimmenden Person werden sofort angezeigt und nicht akzeptiert.
- *Schnellere und sichere Ermittlung der Ergebnisse, geringerer Aufwand für die Stimmbüros:* Die elektronisch abgegebenen Stimmen müssen nicht mehr manuell ausgezählt werden. Zählfehler sind ausgeschlossen. Das Auszählverfahren wird beschleunigt, insbesondere bei Wahlen. Je mehr Stimmen elektronisch abgegeben werden, desto kleiner ist zudem der Personalbedarf der Stimmbüros.

3.2.4.b Ziel der gesetzlichen Regelung

Die Regierung hat mit Beschluss vom 16. Juni 2015 betreffend Ausweitung von E-Voting festgehalten, dass E-Voting im Kanton St.Gallen mittelfristig sämtlichen kantonalen Stimmberechtigten angeboten werden soll. Die schrittweise Einführung von E-Voting stützt sich auf die E-Government-Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden für die Periode 2018–2022, wonach die Nutzung von digitalen Kanälen gefördert werden soll und der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden eine führende Rolle im Bereich E-Government einnehmen sowie ihr Serviceangebot optimieren sollen. In einer Pilotphase mit fünf Gemeinden sowie mit den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern werden seit September 2017 bis ins Jahr 2019 weitere Erfahrungen in Bezug auf die organisatorische Ausgestaltung des elektronischen Stimmkanals gesammelt. Dies betrifft die operative Abwicklung und die technische Integration von Um-systemen, wie die elektronische Stimmregisterführung, die Aufbereitung des Stimmmaterials und das elektronische Ergebnisermittlungssystem.

Die bisherigen Bestimmungen im UAG sind nicht auf eine Ausweitung auf sämtliche Stimmberechtigte im Kanton St.Gallen ausgelegt. Im Hinblick auf einen allfälligen flächendeckenden Einsatz der elektronischen Stimmabgabe als einer der den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Auswahl stehenden Stimmkanäle sind daher entsprechende Anpassungen der bestehenden Vorschriften vorzunehmen sowie zusätzliche Bestimmungen einzuführen. Es geht insbesondere darum, die Zuständigkeiten der Durchführung sowie den Ablauf der Stimmabgabe im Rahmen der bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben zu präzisieren. Die gesetzlichen Bestimmungen enthalten jedoch keine Verpflichtung, E-Voting einzuführen und auszubreiten.

Für eine flächendeckende Einführung von E-Voting müssen nach Beurteilung der Regierung insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Sicherheit und die Vertrauenswürdigkeit der Systeme sind sichergestellt.
- Die Nutzung der Systeme ist für Stimmberechtigte zum einen attraktiv und zum anderen von einer blossen Teilnahme an einer unverbindlichen Umfrage klar unterscheidbar.
- Die Nutzung von E-Voting durch die Stimmberechtigten im Rahmen der gegenwärtigen Pilotphase zeigt ein Bedürfnis nach der Etablierung eines elektronischen Stimmkanals.
- Der Einsatz von E-Voting basiert auf verlässlichen bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Grundlagen.
- Der Einsatz und der Betrieb von E-Voting führen für Kanton und Gemeinden mittelfristig zu keiner wesentlichen Erhöhung der Gesamtkosten im Bereich Wahlen und Abstimmungen.
- Der administrative Aufwand für die Erlangung einer Bewilligung sowie für den Betrieb eines E-Voting-Systems kann wesentlich reduziert werden.
- Die Souveränität der Kantone und die Autonomie der Gemeinden bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bleiben gewahrt.

3.2.4.c Entwicklung in anderen Kantonen

Aktuell sind zwei Systemanbieter auf dem Schweizer Markt aktiv: der Kanton Genf und die Schweizerische Post AG (nachfolgend «Post»), die mit der Firma Scytel Secure Electronic Voting S.A., Barcelona, eine Kooperation eingegangen ist. Beide bieten E-Voting-Systeme mit individueller Verifizierbarkeit der Stimmabgabe an; diese Systeme verfügen über eine Zulassung für Urnengänge bis 30 Prozent des kantonalen Elektorats. Der Kanton Genf und die Post planen ihre Systeme weiterzuentwickeln. Der Kanton Genf will bis Ende 2018 ein zertifiziertes System mit vollständiger Verifizierbarkeit anbieten, das für 100 Prozent des kantonalen Elektorats zugelassen ist. Die Post plant das Gleiche in zwei Schritten: Ein System für 50 Prozent des Elektorats hat sie im August 2017 zertifiziert und ein solches für 100 Prozent des Elektorats soll bis Ende 2018 folgen.

Derzeit verfügen acht Kantone über eine Grundbewilligung des Bundesrates für Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe bei Abstimmungen auf Bundesebene: Bern, Luzern, Basel-Stadt, Aargau, St.Gallen und Genf (System Genf) sowie Freiburg und Neuenburg (System Post). Basel-

Stadt hat sich in einem öffentlichen Beschaffungsverfahren Anfang Jahr 2017 für einen Wechsel zum System Post entschieden. Der Kanton Thurgau wird die Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe im Jahr 2018 wiederaufnehmen. Für dieses Vorhaben hat sich der Kanton Thurgau in einem öffentlichen Beschaffungsverfahren im Sommer 2017 ebenfalls für das System Post entschieden. Der Kanton Waadt hingegen, der ab Ende 2018 Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe aufzunehmen plant, hat sich für das System Genf entschieden.

In verschiedenen Kantonen wurden zudem die Rechtsgrundlagen für die Ausweitung von E-Voting geschaffen. Der Kanton Glarus hat im Jahr 2017 durch ein neues Gesetz über die politischen Rechte die gesetzliche Grundlage für den flächendeckenden Einsatz des elektronischen Stimmkanals geschaffen. Der Kanton Graubünden hat durch eine Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte ebenfalls die Grundlagen für die flächendeckende Einführung von E-Voting sowie für ein Anmeldeverfahren geschaffen. Die Bestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe im vorliegenden Erlass orientieren sich wesentlich an den im Kanton Graubünden verabschiedeten Rechtsgrundlagen. Dies auch mit dem Ziel, auf eine materielle Vereinheitlichung der kantonalen Rechtsgrundlagen im Bereich E-Voting hinzuwirken. Die gesetzlichen Grundlagen wurden im Kanton Graubünden im Frühjahr 2018 vom Kantonsparlament mit 98 zu 3 Stimmen verabschiedet.

Übersicht über die Kantone:

E-Voting-System Kanton Genf	
GE	Systemanbieterin; vollständige Zertifizierung bis Ende des Jahres 2019; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie Anmeldeverfahren für Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer
BE	System Genf; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer
BS	Ab dem Jahr 2019 System Post statt System Genf; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie auf Anmeldung für (seh-)behinderte Menschen; Anmeldeverfahren für Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer ab dem Jahr 2019 geplant
LU	System Genf; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer
AG	System Genf; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer; ab dem Jahr 2019 auch für fünf Inlandschweizer Pilotgemeinden geplant
VD	System Genf; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ab Ende 2018 geplant; Einbezug Inlandschweizer Pilotgemeinden ab 2019 geplant
E-Voting-System der Post	
NE	System Post; E-Voting für vollständige Zertifizierung bis ins Jahr 2019; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und angemeldete Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer
FR	System Post; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und eine Pilotgemeinde im Inland; für das Jahr 2019 Ausdehnung auf 50 Prozent der Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer geplant
TG	An Beschaffung neues E-Voting-System der Post; E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ab dem Jahr 2019 geplant; Einbezug Inlandschweizer Pilotgemeinden ab dem Jahr 2020 geplant
Einführung von E-Voting geplant	
GR	Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte mit Grundlagen für E-Voting-Einführung im Jahr 2018 verabschiedet; Einsatz von E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie für vier bis fünf Pilotgemeinden im Inland ab dem Jahr 2020 geplant

SO	evtl. E-Voting-Systembeschaffung im Jahr 2018
VS	Abklärungen zur Einführung von E-Voting im Gang; erster Einsatz mit Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern Ende Jahr 2018 oder Anfang Jahr 2019 geplant
ZG	Abklärungen zur Einführung von E-Voting im Gang
BL	Rechtsgrundlagen für E-Voting geschaffen; Umfrage zu E-Voting bei Gemeinden in Auswertung; danach Bericht an Regierungsrat
GL	Rechtsgrundlagen für ein flächendeckendes E-Voting geschaffen; Entscheid E-Voting-System im Frühjahr 2018 geplant
JU	Revision der Rechtsgrundlagen für E-Voting in Vernehmlassung
ZH	Auswertung Vorprojekt E-Voting für flächendeckenden Einsatz im Gang; Ende 2018 Beginn Gesetzgebungsarbeiten; Einsatz papierarmes E-Voting ab 2021 geplant

3.2.4.d Sicherheit

Der seit der Einführung von E-Voting befolgte Grundsatz «Sicherheit vor Tempo» hat sich bewährt. Zur Beurteilung der Sicherheit von E-Voting sind insbesondere die technischen Sicherheitsmassnahmen (a), das Bewilligungsverfahren und die Offenlegungspflichten (b), das eingeschlossene Elektorat (c) sowie die systematische Ergebnisplausibilisierung (d) relevant.

a) technische Sicherheitsmassnahmen

Das vom Kanton St.Gallen eingesetzte E-Voting-System des Kantons Genf erfüllt die Sicherheitsvorgaben des Bundes. Nach Art. 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) kann der Bundesrat im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zulassen. Die technischen Vorgaben sind in der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (SR 161.116; abgekürzt VEleS) umfassend geregelt.

Das vom Kanton St.Gallen eingesetzte E-Voting-System des Kantons Genf wird durch verschiedene *systembezogene* technische Sicherheitsmassnahmen gegen allfällige Angriffe geschützt und überwacht. Solche Massnahmen sind unter anderem die Verwendung verschiedener Offline-Komponenten bei der Aufbereitung der Stimmausweise und bei der Verschlüsselung und Entschlüsselung der elektronischen Urne. Weiter werden sämtliche Systemkomponenten automatisch überwacht und im Fall von Unregelmässigkeiten werden automatisch Meldungen an die verantwortlichen Personen abgesetzt. Allfällige Angriffe gegen die Infrastruktur und den Betrieb könnten so verhindert oder zeitnah erkannt werden. Im Ernstfall würde diesen im Rahmen eines vordefinierten Notfallkonzepts und einer vordefinierten Krisenorganisation mit entsprechenden Massnahmen begegnet.

Neben diesen systembezogenen Massnahmen, die sich vornehmlich auf den Schutz der E-Voting-Infrastruktur beziehen, umfasst bereits das aktuell eingesetzte System auch Sicherheitselemente, die es dem einzelnen Stimmberechtigten erlauben, die korrekte Funktionsweise des Systems zu überprüfen (user-basierte Sicherheitselemente). Diese ermöglichen die *individuelle Verifizierbarkeit* der Stimmabgabe. Die Stimmenden haben so die Möglichkeit, nachträglich zu überprüfen, ob ihre Stimme korrekt (so, wie sie diese eingegeben haben) durch das System registriert wurde. Damit können sie ausschliessen, dass ihre Stimme auf der zur Stimmabgabe verwendeten Plattform oder im Internet verändert wurde.

In der voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2019 zur Verfügung stehenden nächsten Generation von E-Voting-Systemen wird neben der individuellen auch die *universelle Verifizierbarkeit* umgesetzt sein, was zusätzliche Kontrollen des E-Voting-Systems ermöglichen wird. Die universelle Verifizierbarkeit gewährleistet, dass systematische Fehlfunktionen im gesamten Wahl- bzw. Abstimmungsablauf infolge von Softwarefehlern, menschlichen Fehlleistungen oder Manipulationsversuchen mit unabhängigen Mitteln erkannt werden. Die universelle Verifizierbarkeit stützt sich namentlich auf mathematisch hergeleitete Beweisen aus vollständig systemunabhängigen Komponenten. Es ist daher nicht möglich, das Sicherheitsdispositiv zu umgehen, ohne dass dies im Rahmen der universellen Verifizierbarkeit erkannt würde.

Zum Schutz des Stimmgeheimnisses ist sichergestellt, dass die Stimmen vom Zeitpunkt der Stimmabgabe bis zur Entschlüsselung der Stimmen zu keinem Zeitpunkt in unverschlüsselter Form vorliegen. Die elektronisch abgegebenen Stimmen werden in einem mehrstufigen kryptografischen Mischverfahren von der Identität der Stimmenden gelöst und verschlüsselt in der elektronischen Urne abgelegt. Die abgelegten Stimmen sind aufgrund dieses Verfahrens nicht zurückverfolgbar. Nach der Entschlüsselung der elektronischen Urne werden die abgelegten Stimmen ausgezählt. Anhand der oben erwähnten mathematischen Beweise aus systemunabhängigen Komponenten kann sichergestellt werden, dass nur Stimmen von Stimmberechtigten für die Auszählung berücksichtigt werden.

b) Bewilligungsverfahren und Offenlegungspflichten

Art. 84 Abs. 2 BPR verlangt für Wahl- und Abstimmungsverfahren mit technischen Mitteln eine Genehmigung des Bundesrates. Nach bisherigem Recht holt die Regierung nach Art. 30^{sexies} VVzUAG beim Bundesrat die Genehmigung für die Durchführung von Versuchen mit elektronischer Stimmabgabe ein. Art. 27b der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; abgekürzt VPR) regelt die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat eine *Grundbewilligung* zum Einsatz der elektronischen Stimmabgabe erteilt. Die aktuellen Grundbewilligungen sind in der Regel für zwei Jahre gültig, eine Zulassung durch die Bundeskanzlei ist mit Blick auf jeden einzelnen Urnengang erforderlich. Falls die bundesrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt sind, erteilen der Bundesrat sowie die Bundeskanzlei die Grundbewilligung bzw. die Zulassung nicht.

Eine Zulassung der elektronischen Stimmabgabe pro Urnengang wird erteilt, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 2 VEleS):

- Das System für die elektronische Stimmabgabe ist so ausgestaltet und wird so betrieben, dass eine sichere und vertrauenswürdige Stimmabgabe gewährleistet ist.
- Das E-Voting-System ist für die Stimmberechtigten einfach zu handhaben. Die besonderen Bedürfnisse möglichst aller Stimmberechtigten sind berücksichtigt.
- Das E-Voting-System und die betrieblichen Abläufe sind so weit dokumentiert, dass sämtliche sicherheitsrelevanten technischen und organisatorischen Abläufe im Detail nachvollzogen werden können.

Werden mehr als 30 Prozent des Elektorats bei einem E-Voting-Urnengang miteinbezogen, müssen gemäss Art. 7 Abs. 2 VEleS das System und sein Betrieb hinsichtlich mehrerer Kriterien von einer unabhängigen Stelle überprüft werden (*Zertifizierung*). Diese Kriterien umfassen das kryptografische Protokoll, die Funktionalität, die Sicherheit von Infrastruktur und Betrieb, den Schutz gegen Versuche, in die Infrastruktur einzudringen, die Anforderungen an Druckereien sowie, bei einem Einbezug von mehr als 50 Prozent des Elektorats, die Kontrollkomponenten.

In einem Entwurf zur Revision der VEleS ist ein neuer Art. 7a vorgesehen, der vorschreibt, dass der Quellcode der Software des E-Voting-Systems offengelegt werden muss, sobald im System die vollständige Verifizierbarkeit (individuelle Verifizierbarkeit und universelle Verifizierbarkeit)

umgesetzt ist. Vor der *Offenlegung des Quellcodes* müssen die Systemkomponenten, unabhängig vom Anteil des einbezogenen Elektorats, zertifiziert sein.

c) Einschränkung des Elektorats

Das vom Kanton St.Gallen eingesetzte E-Voting-System ist für 30 Prozent des Elektorats zugelassen. Durch die Einschränkung des einbezogenen Elektorats kann das Risiko allfälliger Manipulationen eingegrenzt werden. Der Einbezug von 100 Prozent des Elektorats ist möglich für Systeme, die über die vollständige Verifizierbarkeit verfügen.

Im Rahmen der laufenden Pilotphase im Kanton St.Gallen wird rund 7'000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie rund 37'000 Stimmberechtigten in den Pilotgemeinden die Möglichkeit zur elektronischen Stimmabgabe gewährt. Das entspricht rund 14 Prozent des Elektorats. In den bisherigen Abstimmungen sind zwischen drei und vier Prozent sämtlicher Stimmen elektronisch eingegangen.

d) Ergebnisplausibilisierung

Ein weiteres Sicherheitselement ergibt sich aus der Organisation der politischen Rechte in der Schweiz, namentlich der gemeindeweisen Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Jedes E-Voting-Teilergebnis einer Gemeinde muss sich plausibel in ein Gemeindeergebnis einfügen und mit dem Stimmregister und den abgegebenen Stimmen in Übereinstimmung gebracht werden können. Der Kanton führt die Ergebnisse der Gemeinden zusammen und plausibilisiert sie noch einmal, anhand von Vergleichen sowohl zwischen den verschiedenen Vorlagen in einer Gemeinde als auch zwischen den Gemeinden sowie im Vergleich mit Referenzabstimmungen. Geringste Abweichungen werden so augenfällig und überprüft. Zudem kann die Zahl der elektronischen Stimmabgaben täglich nachverfolgt werden. Unregelmässigkeiten bei der zeitlichen Verteilung der elektronischen Stimmabgaben werden so erkannt. Insgesamt wird so die Gefahr von elektronisch verfälschten Ergebnissen erheblich gemindert.

Sollten dennoch Unregelmässigkeiten auftreten, regelt der vorliegende Erlassentwurf, wie diesen zu begegnen ist. Nach Art. 10 Abs. 3 WAG-E ordnet die leitende Behörde von Amtes wegen die notwendigen Massnahmen an. Eine solche Massnahme ist in Art. 83 WAG-E konkretisiert: Bei Wahlen und Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden ordnet die leitende Behörde eine Nachzählung an, wenn sie Unregelmässigkeiten feststellt, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Ergebnis wesentlich zu beeinflussen. Können die Unregelmässigkeiten nicht behoben werden, hebt die Regierung im Beschwerdeverfahren nach Art. 109 WAG-E die kantonale Wahl oder Abstimmung auf, wenn die Unregelmässigkeiten von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis sein könnten, gewesen sind oder hätten sein können.³⁰ Es obliegt demnach der leitenden Behörde (oder allenfalls der Beschwerdeinstanz), gestützt auf den konkreten Einzelfall die zur Behebung der Unregelmässigkeiten angemessenen Massnahmen zu treffen.

3.2.5 Präzisierungen im Bereich Majorzwahlen

Art. 20, 21, 44, 45 UAG; Art. 8^{bis} VVzUAG

Bei der Abwicklung von Majorzwahlen sollen administrative und verfahrensrechtliche Abläufe vereinfacht und vollzugsgerecht angepasst werden. Darunter fällt beispielsweise die bisher fehlende Rückzugsmöglichkeit von Wahlvorschlägen. Nach geltendem Recht (Art. 8^{bis} VVzUAG) können Kandidierende oder deren Vertretung Wahlvorschläge nicht zurückziehen. Es ist jedoch nicht zweckdienlich, wenn kandidierende Personen ihre Kandidatur in der Öffentlichkeit zurückziehen, die Person aufgrund der starren Regelung mit ihrem Namen jedoch weiterhin auf dem Stimmzettel geführt wird. Das Rückzugsverbot könnte allenfalls zu einem zweiten Wahlgang führen. Wahlvorschläge sollen neu durch die Kandidatin oder den Kandidaten zurückgezogen werden können,

³⁰ Bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden ist das Departement des Innern als Beschwerdeinstanz für entsprechende Massnahmen zuständig, vgl. Art. 110 WAG-E i.V.m. Art. 164 Abs. 3 GG und Art. 22 Bst. a GeschR.

wenn dies vor dem Ablauf der Einreichfrist erfolgt. Im Todesfall oder bei Verlust der Wählbarkeit von Kandidierenden gilt die Kandidatur als zurückgezogen. Die für diese Kandidierenden abgegebenen Stimmen sollen für die Ergebnisermittlung somit nicht mehr berücksichtigt werden und damit als ungültig gelten.

Ebenfalls unbefriedigend ist im geltenden Recht die – in Bezug auf die Rechtsfolgen – fehlende Differenzierung zwischen Wahlablehnung und Rücktritt. Bisher wurde auch eine fristgerecht erfolgte Wahlablehnung (Art. 45 UAG) in verfahrensrechtlicher Hinsicht wie ein Rücktritt mit nachfolgender Vakanz behandelt. In beiden Fällen wird nach geltendem Recht somit die Bekanntmachung einer neuen Ersatzwahl erforderlich. Die Möglichkeit, das fristgerecht abgelehnte Mandat in einem zweiten Wahlgang zu besetzen, besteht nicht. Neu soll eine im Rahmen der gesetzlichen Frist erfolgte Wahlablehnung die Möglichkeit für einen zweiten Wahlgang bzw. für die Vergabe des zu vergebenden Mandats an eine Person, die ebenfalls das absolute Mehr erreicht hat, eröffnen.

Die Änderung zur Berechnung des absoluten Mehrs, die eine materielle Änderung darstellt, wird im Bereich der Ergebnisermittlung näher erläutert (vgl. Abschnitte 3.2.7 und 4.6.3).

3.2.6 Präzisierungen im Bereich Proporzahlen

Art. 21–46 BPR; Art. 50–57 UAG; Art. 11–30 VVzUAG

Die meisten Verfahrensbestimmungen zu den Proporzahlen sind dem BPR entnommen und führen einen entsprechenden Verweis. Der überwiegende Teil dieser Vorschriften ist im kantonalen Recht jedoch vornehmlich auf Stufe Verordnung geregelt. Es scheint in systematischer Hinsicht jedoch nicht zweckmässig, Vorschriften für Listenverbindungen auf Gesetzesstufe, Vorschriften zum Wahlvorschlagsverfahren und zur Auszählung hingegen lediglich auf Verordnungsstufe zu regeln. Es ist insbesondere bei der organisatorisch anspruchsvollen Abwicklung von Proporzahlen angezeigt, die entsprechenden Verfahrensbestimmungen anwendungsfreundlich auszugestalten. Im vorliegenden Entwurf werden die einschlägigen Bestimmungen für Proporzahlen neu geordnet und übersichtlich im kantonalen Recht abgebildet.

Daneben werden im Entwurf auch einige materielle Unzulänglichkeiten des aktuellen Wahlvorschlagsverfahrens behoben. Der Kanton St.Gallen kennt keinen gesetzlich festgelegten Termin für den Beginn des Wahlvorschlagsverfahrens. Es ist somit nicht festgelegt, ab wann die Einreichung von Wahlvorschlägen bei der Staatskanzlei erfolgen kann. Im UAG ist lediglich die Frist für die letztmögliche Einreichung definiert. Dies führt zu einem langen und ineffizienten Verfahren. Mit der Einführung eines Zeitfensters soll verhindert werden, dass Wahlvorschläge allzu früh eingereicht werden und dadurch während einer längeren Zeit noch Anpassungen erfolgen, deren Bearbeitung für die Wahlbehörde jeweils mit beträchtlichem Aufwand verbunden ist. Mit einem gesetzlich definierten Zeitfenster wird das Wahlvorschlagsverfahren insgesamt besser strukturiert und transparenter ausgestaltet. Bezüglich Ordnungsnummern soll es grundsätzlich bei der Vergabe nach Reihenfolge des Eingangs bleiben – kombiniert mit einem Losverfahren für Wahlvorschläge, die am selben Tag eingehen.

Im UAG wird das bei den Kantonsratswahlen angewendete Wahlverfahren, die Berechnung der Sitzzuteilung nach Hagenbach-Bischoff, über einen dynamischen Verweis auf das Bundesrecht bezeichnet. Im Unterschied zu den Nationalratswahlen bestehen anstelle des Kantons als Wahlkreis bei den Kantonsratswahlen acht Wahlkreise. Zur besseren Verständlichkeit und Transparenz ist es angemessen, das für die Wahl des Kantonsrates zur Anwendung kommende Verfahren und den Modus der Berechnung im kantonalen Recht ausdrücklich festzuhalten.

3.2.7 Ergebnisermittlung

Art. 13, 14, 20, 36–46 BPR; Art. 32–42, 54 UAG; Art. 20–30 VVzUAG

Die bestehenden Vorgaben zur Ergebnisermittlung sind unübersichtlich ausgestaltet und teilweise ergänzungsbedürftig. Im Abschnitt zur Ergebnisermittlung sind daher alle für die Ergebnisermittlung relevanten Vorgaben zusammengefasst und kohärent ausformuliert. Der erste Teil umfasst allgemeine Bestimmungen, die es bei der Ermittlung von sämtlichen Ergebnissen bei Wahlen und Abstimmungen zu berücksichtigen gilt. Dies bezieht sich unter anderem auf die Fachanwendung zur Ermittlung und Übermittlung von Ergebnissen sowie auf die Verwendung von weiteren technischen Hilfsmitteln.

Bei Nationalratswahlen sowie bei eidgenössischen Abstimmungen mit gleichzeitig stattfindenden kantonalen oder kommunalen Erneuerungswahlen besteht in zahlreichen Gemeinden das Bedürfnis, mit der Auszählung vor dem Wahl- und Abstimmungstag beginnen zu können. Bisher ist eine solche Möglichkeit nach Art. 41^{bis} UAG nur für Gemeinden mit mehr als 10'000 Stimmberechtigten (St.Gallen, Rapperswil-Jona, Wil und Gossau) vorgesehen. Neu soll sämtlichen Gemeinden bei Proporzahlen sowie bei Erneuerungswahlen der Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, die Auszählung der brieflich eingelangten Stimmzettel am Vortag des Wahl- und Abstimmungstags zu beginnen. Weiter werden im ersten Teil die Vorgaben zu den ermittelnden und im Protokoll auszuweisenden Ergebniswerten präzisiert. Es wird dabei ausdrücklich berücksichtigt, dass die Ergebnisermittlung bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen in einem ersten Schritt aus den in der Auszählung in den Gemeinden ermittelten Ergebnissen und in einem zweiten Schritt aus deren Zusammenstellung zum vorläufigen kantonalen Ergebnis besteht.

In den weiteren Teilen werden die je für Abstimmungen, Majorzwahlen und Proporzahlen spezifischen Vorgaben zur korrekten Ergebnisermittlung geregelt. Eine zentrale Neuerung betrifft dabei die Berechnung des absoluten Mehrs. Anstatt auf die Anzahl der gültigen Stimmzettel abzustellen, soll – wie in den meisten Kantonen der Deutschschweiz³¹ – das absolute Mehr aufgrund der Gesamtzahl sämtlicher von kandidierenden sowie anderen wählbaren Personen erhaltenen gültigen Stimmen berechnet werden. Dies führt insbesondere bei Wahlen für mehrere Mandate insgesamt zu weniger zweiten Wahlgängen.

3.2.8 Veröffentlichung

Art. 52, 53 BPR; Art. 43, 46, 56 UAG

Die Bestimmungen zur Veröffentlichung und Feststellung der Rechtskraft für kantonale Wahlen und Abstimmungen sind im geltenden Recht unpräzise formuliert. Daraus ergeben sich teilweise verfahrensrechtliche Lücken, die mit den vorliegenden Anpassungen behoben werden. Bei Majorzwahlen sowie eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen veröffentlicht die Staatskanzlei die vorläufigen Ergebnisse jeweils acht Tage nach dem Wahl- bzw. Abstimmungstag im kantonalen Amtsblatt. Bei den Nationalrats- und Kantonsratswahlen gibt das kantonale Wahlbüro die Ergebnisse zur amtlichen Veröffentlichung frei. Nach Ablauf der Beschwerdefrist stellt die Regierung bei Majorzwahlen und kantonalen Abstimmungen das verbindliche Ergebnis fest. Dieser Entscheid erfolgt drei bis vier Wochen nach dem Wahl- bzw. Abstimmungstag und wird erneut im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht. Für einen rechtskonformen Ablauf der Veröffentlichung der Ergebnisse sind somit zwei Veröffentlichungen im Amtsblatt vorgesehen. Kantonale Wahl- und Abstimmungsergebnisse werden vor der ersten amtlichen Veröffentlichung aus zeitlichen und praktischen Gründen nicht der Regierung unterbreitet. In den bisherigen Bestimmungen kommt diese Zuständigkeit der Staatskanzlei zur Veröffentlichung nicht zum Ausdruck. Es ist zweckmässig, sowohl die Zuständigkeit der Staatskanzlei diesbezüglich ausdrücklich festzuhalten als auch

³¹ Folgende Kantone aus der Deutschschweiz verwenden dieses Verfahren zur Berechnung des absoluten Mehrs: Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Zug, Zürich.

die amtliche Feststellung der Rechtskraft des Ergebnisses durch die Regierung aufzuführen und den Ablauf des Verfahrens insgesamt zu präzisieren.

Die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden sind nach Art. 5 und 6 GG im amtlichen Publikationsorgan (Zeitung oder Mitteilungsblatt, die/das allen Haushalten zugestellt wird) bekanntzumachen. Eine grosse Anzahl von politischen Gemeinden erachtet auf der Grundlage von Art. 43 UAG (Rat bezeichnet die Form der Bekanntgabe) jedoch bereits die Veröffentlichung im Internet bzw. am Anschlagsbrett der Gemeinden als die verbindliche Form der Bekanntgabe. Zudem unterlassen viele Gemeinden die Rechtsmittelbelehrung (Art. 164 GG) bei der amtlichen Ergebnisveröffentlichung (Internet, Anschlagsbrett oder Zeitung). In Art. 104 Abs. 2 WAG-E wird daher festgehalten, dass das Protokoll von Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde mit einer Rechtsmittelbelehrung sowie die weiteren Gemeindeergebnisse ohne Rechtsmittelbelehrung umgehend und in geeigneter Weise (z.B. im Internet oder per Anschlagsbrett) zu veröffentlichen sind.

Die kantonalen Vorgaben zur Zustellung der Wahlanzeige an Gewählte (Art. 44 UAG) werden bei Kanton und Gemeinden unterschiedlich angewendet. Die Zustellung der amtlichen Wahlanzeige erfolgt bei kantonalen Wahlen erst nachdem die Wahl rechtskräftig ist. Im aktuellen Verfahren sind das rund zwei bis drei Wochen nach dem Wahltermin. Die Gemeinden stellen die Wahlanzeigen den gewählten Personen bereits umgehend nach der Wahl zu. Es scheint aus praktischen Überlegungen sinnvoll, den gewählten Personen die Wahl umgehend anzuzeigen. Das kantonale Recht wird diesbezüglich verständlicher ausgestaltet, damit ein einheitlicher und rechtskonformer Ablauf des Nachwahlverfahrens sichergestellt ist.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Erlasstitel

Der Erlasstitel «Gesetz über Wahlen und Abstimmungen» fasst prägnant den Regelungsgegenstand zusammen. Im Unterschied zum geltenden Erlass wird bereits im Titel ausdrücklich zwischen Wahlen und Abstimmungen unterschieden. Mit dem Verzicht auf den Begriff «Urnenabstimmungen» wird die überholte begriffliche Einschränkung auf einen Stimmkanal, namentlich die persönliche Stimmabgabe an der Urne, ersetzt.³²

4.2 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Diese Bestimmung legt einführend den Geltungsbereich des Erlasses fest. Sie führt in *Abs. 1* sämtliche Wahlen und Volksabstimmungen auf den drei Staatsebenen auf, die das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen regelt. Zusätzlich zur Aufteilung nach Staatsebene sind für sämtliche Wahlen die gemäss KV anwendbaren Wahlverfahren (Majorz oder Proporz) aufgeführt.

Bst. a schränkt die Anwendung des WAG-E für die Wahl der Mitglieder des Nationalrates sowie für eidgenössische Volksabstimmungen insoweit ein, als dieser Erlass nur zur Anwendung gelangt, wenn das Bundesrecht keine Regelung enthält. Dies ist insbesondere bei den Vorschriften zu Proporzwahlen zu berücksichtigen. Die bundesrechtlichen Bestimmungen zu Nationalratswahlen werden sowohl für Kantonsratswahlen als auch für die Wahl von Gemeindeparlamenten

³² Abgesehen von der Verwendung für einen bestimmten Stimmkanal (persönliche Stimmabgabe an der Urne) dient der Begriff Urnenabstimmung (wie auch Urnengang) weiterhin dazu, einen bestimmten Typ von Abstimmung zu bezeichnen – insbesondere in den Gemeinden zur Unterscheidung einer solchen (Urnen-)Abstimmung von einer Abstimmung an der Bürgerversammlung. Vgl. die Erläuterungen zu Art. 1 *Bst. d* und *e*.

grösstenteils übernommen. Bestimmungen, die sich ausschliesslich auf die Wahlen des Kantonsrates oder der Gemeindeparlamente beschränken und somit von der Bundesgesetzgebung materiell abweichen, sind entsprechend als solche ausgewiesen.

Bst. b hält die unterschiedlichen kantonalen Wahlen fest. Die Wahl der Mitglieder des Kantonsrates erfolgt in den acht nach Art. 37 KV bestimmten Wahlkreisen. Die Wahl der Mitglieder des Ständerates wird nach Art. 150 Abs. 3 BV vom Kanton geregelt und ist demzufolge eine kantonale Wahl. Die Wahl der Mitglieder der Kreisgerichte erfolgt in den sieben kantonalen Gerichtskreisen (vgl. Art. 3 GerG).

Bst. c hält die Anwendbarkeit des Erlasses in Bezug auf kantonale Volksabstimmungen fest. Der Begriff «Volksabstimmung» (vgl. *Bst. a* und *Bst. e*) bezeichnet im WAG-E eine an einem bestimmten Tag stattfindende Abstimmung, bei der die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über eine oder mehrere Vorlagen beschliessen. Der Begriff «Volksabstimmung» wird ausschliesslich in dieser Einführungsbestimmung verwendet. Im Erlass wird nachfolgend der Begriff «Abstimmung» anstelle von «Volksabstimmung» verwendet. Der Begriff «Sachabstimmung» wird somit nicht mehr verwendet.

Nach *Bst. d* und *e* gilt das WAG-E auch für Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden, die in Abgrenzung zur Bürgerversammlung «an der Urne» stattfinden. Diese Abgrenzung erfolgte bisher über den für das UAG titelgebenden Begriff der «Urnenabstimmungen». Die Kantonsverfassung unterscheidet Verfahren, die eine geheime Stimmabgabe ermöglichen, namentlich die briefliche, die elektronische sowie auch die persönliche an der Urne, gegenüber offenen Abstimmungsverfahren durch Handerheben oder Aufstehen an Bürgerversammlungen³³ weiterhin anhand der Begriffe «an der Urne» und «Bürgerversammlung». Gestützt auf die Terminologie der Kantonsverfassung wird in *Abs. 1 Bst. d* und *Bst. e* bei Wahlen und Volksabstimmungen in den Gemeinden zur Verdeutlichung der Abgrenzung der Zusatz «an der Urne» verwendet. Bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen ist diese Präzisierung nicht erforderlich, da sie ausschliesslich «an der Urne» erfolgen. Nachfolgend sind im Erlass in Bezug auf Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde demgemäss ausschliesslich Wahlen und Abstimmungen an der Urne gemeint.

Abs. 2 hält fest, dass sich Wahlen und Abstimmungen an der Bürgerversammlung nach dem Gemeindegesezt richten. Mit diesem Hinweis wird die bereits erläuterte Abgrenzung des Geltungsbereichs des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen auch im Erlass selber ausdrücklich aufgeführt.

Art. 2 Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung

Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung sind in Art. 31 und 32 KV geregelt. Eine stimmfähige Person ist in Angelegenheiten des Kantons stimmberechtigt, wenn sie im Kanton wohnt und in Angelegenheiten der Gemeinde, wenn sie in der Gemeinde wohnt. Die Stimmberechtigung nach Art. 32 KV setzt somit den politischen Wohnsitz voraus. Diese Voraussetzung wird in der Bestimmung zum Stimmregister ausgeführt (vgl. Art. 7 WAG-E). Anstatt wie bisher auf die Kantonsverfassung ohne spezifische Artikelnummer zu verweisen, sollen zur besseren Lesbarkeit die entsprechenden Bestimmungen (Art. 31 ff. KV) ausdrücklich genannt werden. Die Bestimmung in *Abs. 2* betreffend nicht stimmfähige entmündigte Personen wird aus dem bisherigen Recht (Art. 3^{bis} Abs. 2 UAG) übernommen.

³³ Landsgemeinden, an denen ebenfalls offen abgestimmt wird, sind hier nicht aufgeführt, da diese Form der Versammlungsdemokratie im Kanton St.Gallen nicht besteht.

Art. 3 Stimmgeheimnis

Im vorliegenden Erlassentwurf wird die Bestimmung zum Stimmgeheimnis im Bereich «allgemeine Bestimmungen» geführt. Mit dieser Einordnung kommt zum Ausdruck, dass das Stimmgeheimnis grundsätzlich uneingeschränkt gilt und in allen Schritten der Vorbereitung und Durchführung einer Wahl oder Abstimmung gewährleistet werden muss.

In Ergänzung zum bisherigen Recht wird die Bestimmung dahingehend präzisiert, dass die zuständigen Stellen die erforderlichen Massnahmen treffen müssen, damit die Stimmberechtigten ihre Stimme abgeben können, sodass niemand von deren Inhalt Kenntnis erhält. Mit diesen Ausführungen werden einerseits die an der Vorbereitung und Durchführung beteiligten Stellen direkt verpflichtet. Andererseits wird präzisiert, was unter Wahrung des Stimmgeheimnisses zu verstehen ist, namentlich der Ausschluss der Kenntnisnahme des Inhalts der Stimmabgabe durch Dritte. Daraus lassen sich geeignete Schutzmassnahmen ableiten.

4.3 Wahl- und Abstimmungsorganisation

4.3.1 Zuständigkeit

Art. 4 Gemeindeweise Durchführung

Diese Bestimmung wird mit einigen Ergänzungen aus dem UAG (Art. 4) übernommen. *Abs. 1* hält allgemein fest, dass Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden durchgeführt werden. Dies stützt sich auf Art. 3 BPR, wonach die Stimmabgabe in der Gemeinde erfolgt, in der die stimmberechtigte Person wohnt und angemeldet ist. Die Bestimmung ist inhaltlich aber weiter ausgerichtet, da *Abs. 1* grundsätzlich auch Spezialgemeinden umfasst.

Abs. 2 präzisiert, dass eidgenössische sowie kantonale Wahlen und Abstimmungen in den politischen Gemeinden durchgeführt werden. Gestützt auf Art. 39 *Abs. 2* BV wird die zentrale Rolle der Gemeinden bei der Ausübung des aktiven Wahl- und Stimmrechts im kantonalen Recht konkretisiert. Auf dieser Grundlage werden die politischen Gemeinden verpflichtet, eidgenössische und kantonale Wahlen und Abstimmungen durchzuführen und die anfallenden Kosten zu tragen.

Art. 5 Übertragung

Diese Bestimmung wird unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 2 UAG). Sie ermöglicht Spezialgemeinden weiterhin, die aufwändige Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen ganz oder teilweise der politischen Gemeinde zu übertragen. Einige Spezialgemeinden lassen die Aufbereitung und den Versand des Stimmmaterials durch eine politische Gemeinde vornehmen, übernehmen danach jedoch die Auszählung. Bei einer üblicherweise vollständigen Übertragung ist die Spezialgemeinde somit nicht an der Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen beteiligt.

Art. 6 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Die Bestimmung bündelt die Vorschriften zur Ausübung des Stimmrechts für im Kanton St.Gallen registrierte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Im Zuge der Anpassung an bundesrechtliche Vorgaben zur Führung eines harmonisierten und elektronisch geführten Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wurde mit dem VII. Nachtrag zum UAG (nGS 44-56) auf den 1. Januar 2010 die Registerführung beim Kanton zentralisiert (Art. 5a UAG). *Abs. 1* hält im Grundsatz fest, dass mit der Zentralisierung des Stimmregisters die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ihr Stimmrecht bei der Staatskanzlei ausüben.

Abs. 2 führt aus, was die Übertragung der Zuständigkeit an den Kanton bedeutet. Die Staatskanzlei nimmt für die Auslandschweizerinnen und die Auslandschweizer die Aufgaben wahr, welche die Gesetzgebung über die politischen Rechte den Gemeinden zuweist. Dies umfasst nach bisherigem Art. 30^{quater} *Abs. 2* VVZUAG neben der Zustellung des Stimmmaterials und der Ermitt-

lung der Ergebnisse auch die Erteilung der Stimmrechtsbescheinigung bei Referendum und Initiative. Es ist daher angezeigt, in *Abs. 2* entsprechend auf die Gesetzgebung im Bereich der politischen Rechte zu verweisen und den Anwendungsbereich nicht ausschliesslich auf Wahlen und Abstimmungen zu beschränken. Der Vorbehalt von *Abs. 2 Satz 2* betreffend Art. 12 Bst. c WAG-E bezieht sich auf die Aufgaben des Stimmbüros. Diese werden für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht durch die Staatskanzlei, sondern durch das kantonale Stimmbüro wahrgenommen.

4.3.2 Stimmregister

Art. 7 Führung und Eintrag

Diese Bestimmung legt in *Abs. 1* allgemein fest, dass jede Gemeinde ein Verzeichnis der Stimmberechtigten führt. Sie definiert dabei das Stimmregister als Verzeichnis der Stimmberechtigten und erlaubt die elektronische Führung dieses Registers. Auch wenn die überwiegende Mehrheit der Gemeinden ihr Stimmregister elektronisch führt, sollen insbesondere Spezialgemeinden nicht gesetzlich dazu verpflichtet werden.

Abs. 2 regelt die Voraussetzung für eine Eintragung ins Stimmregister einer politischen Gemeinde. Sie stützt sich materiell auf Art. 2 WAG-E, der auf die Verfassungsbestimmung zur Stimmberechtigung (Art. 32 KV) verweist. Eine Eintragung setzt demzufolge voraus, dass eine stimmberechtigte Person den politischen Wohnsitz in dieser Gemeinde hat. Zur Definition des politischen Wohnsitzes wird auf Art. 3 BPR verwiesen. Den politischen Wohnsitz erlangt gemäss Bundesrecht, wer in der Gemeinde wohnt und durch Hinterlegung des Heimatscheins in der entsprechenden Gemeinde angemeldet ist.

Abs. 3 Satz 1 stellt für die Spezialgemeinden klar, dass in das entsprechende Stimmregister alle Stimmberechtigten eingetragen werden, die in dieser Gemeinde zum Kreis der Stimmberechtigten gehören. Die elektronische Stimmregisterführung ist technisch aufwändig und zeitintensiv. Viele Spezialgemeinden, insbesondere kleinere Korporationen, lassen ihre Stimmregister von der jeweiligen politischen Gemeinde führen. Im bisherigen Recht findet sich diese Bestimmung in Art. 70 Abs. 2 GG. Es ist aufgrund des engen Sachzusammenhangs angemessen, diese Bestimmung vom GG in das WAG zu überführen (*Abs. 3 Satz 2*).

Für eine Eintragung ins Stimmregister ist das Wohnsitzerfordernis jedoch bei Spezialgemeinden nicht in jedem Fall zwingend. Nach Art. 69 GG können örtliche Korporationen den Kreis der Stimmberechtigten auch um Personen erweitern, die ihren politischen Wohnsitz nicht in dieser Gemeinde haben. Wenn eine örtliche Korporation die Stimmregisterführung der politischen Gemeinde überträgt, muss sie sicherstellen, dass die Angaben von Stimmberechtigten, die ihren Wohnsitz nicht in dieser politischen Gemeinde haben, der entsprechenden Gemeinde zur Stimmregisterführung zugestellt werden (*Satz 3*).

Das Bundesrecht schreibt vor, dass Eintragungen und Streichungen im Stimmregister von Amtes wegen vorzunehmen sind (vgl. Art. 4 BPR). Des Weiteren hält das BPR fest, dass Stimmberechtigte bis zum fünften Tag vor dem Wahl- oder Abstimmungstag ins Stimmregister eingetragen werden, wenn sie die Voraussetzungen zur Teilnahme am Wahl- oder Abstimmungstag erfüllen. Dies gilt für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen des Bundes. In Bezug auf die Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten besteht materiell keine Abweichung zur Stimmberechtigung in eidgenössischen Angelegenheiten. Es ist zur Ergänzung und zur besseren Verständlichkeit angezeigt, beide Vorgaben ins kantonale Recht zu übernehmen (*Abs. 4*).

Art. 8 Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit des Stimmregisters ist ein wichtiger Grundsatz im Vollzug des Wahl- und Stimmrechts. Sie gewährleistet Transparenz und fördert die Vertrauenswürdigkeit der Abwicklung

von Wahlen und Abstimmungen. Nach Art. 7 WAG-E wird das Stimmregister gemeindeweise geführt. Zur Einsichtnahme in das Stimmregister sind ausschliesslich die Stimmberechtigten der entsprechenden Gemeinde berechtigt. Daneben wird neu ausdrücklich festgehalten, dass sowohl die Staatskanzlei als auch das für die Behandlung von Wahl- und Abstimmungsbeschwerden zuständige Departement bei Bedarf Einsicht in das Stimmregister nehmen können. In Ergänzung zur Formulierung dieses Grundsatzes im bestehenden Recht (Art. 5^{bis} UAG) soll zur Klärung der Einsichtnahme ins Stimmregister festgehalten werden, dass Vervielfältigungen nicht zulässig sind. Mit diesem Zusatz wird weitgehend die bestehende Praxis abgebildet. Unter Vervielfältigung ist jegliches Kopieren (elektronische, fotografische oder handschriftliche Kopien von Teilen des Stimmregisters oder des gesamten Stimmregisters) zu verstehen. Zudem hat sich in vielen Gemeinden wie auch in anderen Kantonen die Praxis etabliert, die Einsichtnahme in Anwesenheit von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Verwaltung durchzuführen. Das Verbot zur Vervielfältigung bezieht sich auf die Einsichtnahme durch die Stimmberechtigten. Für die ordnungsgemässe Ausübung der Aufgaben der zuständigen Behörden gilt dieses Verbot nicht.

Art. 9 Abgabe von Adressen

Diese Bestimmung regelt die Bedingungen für die Abgabe von Adressen von im Stimmregister eingetragenen Personen (bisher Art. 21 UAG). Neu soll die beziehende Person mit einem Gesuch glaubhaft darlegen, dass die Adressen ausschliesslich für Wahl- und Abstimmungswerbung verwendet werden. Die Gemeinden legen die Form des Gesuchs und den Ablauf zur Weitergabe selber fest.

4.3.3 Behörden

Art. 10 Leitende Behörde

Die Bestimmung legt für jede Wahl oder Abstimmung die leitende Behörde fest. Leitende Behörde in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten ist nach *Abs. 1* die Regierung. Für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen ist die Regierung nur insoweit leitende Behörde, als dem Kanton gemäss Bundesrecht eine Zuständigkeit eingeräumt wird. Als Rahmengesetz zur Ausübung der politischen Rechte werden im BPR die Kantone für die Durchführung eidgenössischer Wahlen und Abstimmungen auf ihrem Gebiet bestimmt. Für den ordnungsgemässen Vollzug der politischen Rechte auf Bundesebene erlassen die Kantone umfangreiche Ausführungsbestimmungen, für deren Anwendung die Regierung als leitende Behörde verantwortlich ist.

Abs. 2 hält entsprechend fest, dass der Rat bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde die leitende Behörde ist.

Abs. 3 verdeutlicht die materielle Zuständigkeit der jeweils leitenden Behörde. Sie ist für die korrekte Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen verantwortlich. Ihr obliegt es zudem, bei Unregelmässigkeiten von Amtes wegen die notwendigen Massnahmen zu ergreifen (vgl. auch Art. 83 WAG-E [Nachzählung] sowie Art. 109 WAG-E [Beschwerdegründe und Massnahmen]).

Bestimmungen zum kantonalen Stimmbüro (Art. 11–14)

Nach bisherigem Recht hat die Regierung zur Ergebnisermittlung bei den Nationalratswahlen sowie bei den Kantonsratswahlen ein kantonales Wahlbüro ernannt (Art. 51 UAG). In der Praxis nahm das kantonale Wahlbüro vornehmlich eine Aufsichtsfunktion wahr und gab die Ergebnisse zur Veröffentlichung frei.

Mit der Zuständigkeit des Kantons für Stimmabgaben der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wurde ein Stimmbüro für die Auszählung der Stimmabgaben der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geschaffen (Art. 30^{quinquies} VVzUAG). Dieses Gremium überwacht zudem den Ablauf und die Entschlüsselung der elektronisch abgegebenen Stimmen und leitet das

Verfahren der Plausibilisierung der elektronischen Ergebnisse (Art. 30^{septies} VVzUAG). Diese Zuständigkeit hat sich insoweit ergeben, als die elektronische Stimmabgabe seit ihrer Einführung im Jahr 2010 zunächst ausschliesslich den registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vorbehalten war. Mit der Ausweitung von E-Voting auf fünf Pilotgemeinden (Goldach, Vilters-Wangs, Rapperswil-Jona, Kirchberg und Widnau) seit der Volksabstimmung vom 24. September 2017 ist das Stimmbüro nach geltendem Recht somit auch für die Entschlüsselung der elektronisch abgegebenen Stimmen der genannten Pilotgemeinden zuständig. Diese asymmetrische Zuständigkeit des Stimmbüros – für die Auszählung der brieflichen eingegangenen Stimmen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer einerseits und für die Entschlüsselung aller im Kanton St.Gallen abgegebenen elektronischen Stimmen andererseits – soll im vorliegenden Erlassentwurf behoben werden. Das vom Kanton St.Gallen eingesetzte E-Voting-System des Kantons Genf sieht aus verfahrenstechnischen und organisatorischen Gründen die Entschlüsselung der elektronischen Urne zentral durch den Kanton vor. Es scheint insbesondere mit Blick auf eine weitere Ausweitung von E-Voting angemessen, die Entschlüsselung und Plausibilisierung der elektronisch abgegebenen Stimmen einer Behörde mit einem umfassenderen Mandat zu übertragen. Dieser Behörde sollen auch die Aufgaben des Stimmbüros für Stimmabgaben der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zufallen. So wird vermieden, dass an Wahl- oder Abstimmungstagen neben der zuständigen Stelle der Staatskanzlei zwei von der Regierung gewählte Behörden im Einsatz stehen. Neu sollen mit der Schaffung des kantonalen Stimmbüros das kantonale Wahlbüro und das Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizer zusammengelegt werden.

Art. 11 Kantonales Stimmbüro a) Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der neuen Behörde orientiert sich am bisherigen kantonalen Wahlbüro. Der Vorsitz und die Mitglieder werden für eine Dauer von vier Jahren (Amtsdauer) von der Regierung unter Berücksichtigung einer angemessenen Vertretung der politischen Parteien gewählt. Zur Besetzung des kantonalen Wahlbüros haben die politischen Parteien der Regierung bisher jeweils mehrere Personen vorgeschlagen. Die Regierung hat jeweils zu Beginn einer Amtsperiode die Präsidentin oder den Präsidenten und zehn Mitglieder gewählt. Mit Blick auf den umfangreichen Aufgabenkatalog, der nachfolgend erläutert wird, scheint es angemessen, weiterhin zehn Mitglieder zu ernennen. Als gesetzlich festgeschriebene Vorgabe soll das Stimmbüro aus wenigstens sieben Mitgliedern bestehen. Insbesondere um allfälligen Ausständen vorzubeugen, gehören dem kantonalen Stimmbüro weder Mitglieder des Kantonsrates noch Mitglieder der Regierung an. Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär bleibt entsprechend einer systematischen Auslegung von Art. 56 Bst. a KV wählbar.

Art. 12 Kantonales Stimmbüro b) Aufgaben

Im Aufgabenkatalog des kantonalen Stimmbüros wird festgehalten, dass die neue Behörde nicht nur für Nationalrats- und Kantonsratswahlen, wie bis anhin das kantonale Wahlbüro, sondern auch für die Regierungs- und Ständeratswahlen zuständig ist (*Bst. a*). Dies scheint angemessen, da die gleichzeitige Durchführung der Nationalrats- und Ständeratswahlen sowie der Kantonsrats- und Regierungswahlen gesetzlich vorgeschrieben ist. Für eine Ausweitung der Aufsichtstätigkeit auf wahlkreisspezifische Kreisgerichtswahlen besteht hingegen kein Anlass. Die operative Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen wird durch die Staatskanzlei sichergestellt (Art. 15 WAG-E). Dies umfasst insbesondere die ordnungsgemässe und korrekte Ergebnisermittlung. Zur Schaffung von klaren Zuständigkeiten in Bezug auf die Ergebnisermittlung ist es daher angezeigt, dem kantonalen Stimmbüro und der Staatskanzlei unterschiedliche Funktionen zuzuweisen. Das kantonale Stimmbüro nimmt die Aufsicht über die kantonale Ergebnisermittlung wahr und gibt die Ergebnisse zur amtlichen Veröffentlichung frei. Für die ordnungsgemässe und korrekte Ergebnisermittlung der Wahlkreise und des Kantons ist die Staatskanzlei zuständig.

Neben dieser Aufgabe, die sich ausschliesslich auf eidgenössische und kantonale Wahlen bezieht, beaufsichtigt das kantonale Stimmbüro die Entschlüsselung der von den Stimmberechtigten elektronisch abgegebenen Stimmen (*Bst. b*) bei eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen. Für die praktische Durchführung der Entschlüsselung ist die Staatskanzlei zuständig (vgl. Art. 15 WAG-E). Nach der Entschlüsselung stellt die Staatskanzlei die Ergebnisse der je Gemeinde elektronisch abgegebenen Stimmen den entsprechenden Gemeinden zur Verfügung. Die Gemeinde stellt das gesamte Gemeindeergebnis zusammen und übermittelt es an den Kanton. Bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden kann die Gemeinde die Entschlüsselung dieser Stimmen wie bei eidgenössischen und kantonalen Ergebnissen durch den Kanton vornehmen lassen. Finden kommunale Geschäfte ausserhalb der eidgenössischen Termine statt, ist es grundsätzlich möglich, dass die Entschlüsselung der zu diesem Geschäft elektronisch abgegebenen Stimmen durch das Stimmbüro der Gemeinde erfolgt. Als dritter Bereich ist die neue Behörde für die Auszählung der Stimmabgaben der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zuständig (*Bst. c*).

Art. 13 Kantonales Stimmbüro c) Einberufung

Wie bei den Stimmbüros in den Gemeinden soll an Wahl- oder Abstimmungstagen eine angemessene Anzahl Mitglieder einberufen werden, damit das kantonale Stimmbüro die ihm zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen kann. Die angemessene Vertretung der Parteien ist auch bei der Einberufung für die jeweilige Wahl oder Abstimmung sicherzustellen. Die Aufgaben nach Art. 12 WAG-E sollen jeweils von wenigstens zwei Mitgliedern übernommen werden.

Art. 14 Kantonales Stimmbüro d) Ausstand

Diese Bestimmung regelt die Ausstandsgründe für Mitglieder des kantonalen Stimmbüros. Wenn sie selbst bei Nationalrats- oder Kantonsratswahlen sowie bei Regierungs- oder Ständeratswahlen kandidieren, dürfen sie ihr Amt nicht ausüben (*Bst. a*). Dies gilt für alle an dem jeweiligen Wahltermin stattfindenden Wahlen und Abstimmungen. Im Gegensatz zu den Ausstandsgründen für Stimmbüros der Gemeinden wird davon abgesehen, die Regelung auf Kandidaturen von Mitgliedern der Familie oder der weiteren Verwandtschaft nach Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) auszuweiten. Das kantonale Stimmbüro ist im Gegensatz zu den Stimmbüros nicht direkt an der Auszählung der Gemeindeergebnisse beteiligt. Es beaufsichtigt bei Nationalrats- oder Kantonsratswahlen sowie bei Regierungs- oder Ständeratswahlen die Zusammenstellung der ausgezählten Gemeindeergebnisse sowie gegebenenfalls die Verteilung der Mandate. Wie die persönliche Beteiligung an einer Angelegenheit nach *Bst. b* auszulegen ist, wird bei der Ausstandsregelung für die Stimmbüros der Gemeinden näher erläutert.

Art. 15 Staatskanzlei

Nach Art. 36^{bis} GeschR vollzieht die Staatskanzlei die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte. Sie nimmt bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen somit eine zentrale Rolle ein. Mit der Zuständigkeit für den Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über Wahlen und Abstimmungen hat die Staatskanzlei sicherzustellen, dass das geltende Recht korrekt angewendet wird. Daraus leitet sich keine aktive Aufsichtsfunktion über die Gemeindebehörden ab, ermöglicht der Staatskanzlei jedoch, die betroffene Behörde auf eine ungenügende Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben hinzuweisen und zur Berichtigung aufzufordern. Als für den Vollzug zuständige Behörde erlässt die Staatskanzlei zusätzlich Weisungen und Erläuterungen zur Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen in Form von Kreisschreiben.

Im Abschnitt «Behörden» werden im neuen Erlass sämtliche an Wahlen und Abstimmungen beteiligte Behörden aufgeführt. Es ist daher zweckmässig, an dieser Stelle nicht nur indirekt auf die Zuständigkeit der Staatskanzlei als «zuständiges Departement» hinzuweisen, sondern die Staatskanzlei im gesamten Erlass ausdrücklich zu nennen. Dies erleichtert die Verständlichkeit

des Erlasses. Allerdings liegt nach Art. 71 Abs. 3 KV die Organisation der Staatsverwaltung im Zuständigkeitsbereich der Regierung. Sie kann grundsätzlich selber entscheiden, welcher Verwaltungseinheit bzw. Dienststelle sie eine Aufgabe überträgt. Es ist daher angezeigt, der verfassungsmässigen Organisationshoheit der Regierung mit dem Hinweis in Abs. 2 Rechnung zu tragen.

Art. 16 Stimmbüros der Gemeinden a) Aufgaben

Die Stimmbüros stellen nach Abs. 1 einerseits die geordnete Stimmabgabe durch die Stimmberechtigten sicher und nach Abs. 2 andererseits die geordnete Auszählung, Ermittlung und Übermittlung der Ergebnisse. Die Sicherstellung der geordneten Stimmabgabe bezieht sich nicht ausschliesslich auf die persönliche Stimmabgabe an der Urne am Wahl- oder Abstimmungstag, sondern erstreckt sich auch auf die briefliche und die elektronische Stimmabgabe. Dies umfasst insbesondere die Prüfung der brieflichen Stimmabgaben (vgl. Art. 61 WAG-E) sowie die Vermeidung allfälliger doppelter Stimmabgaben.

Die Bestimmung hebt die zentrale Rolle der Stimmbüros bei der Ergebnisermittlung hervor. Unter «Auszählung» werden alle Tätigkeiten verstanden, die im Zusammenhang mit den eingelangten Stimmzetteln erfolgen, sowie die Zahlenwerte, die sich direkt daraus ergeben. Dies umfasst:

- die Ermittlung der gültigen, leeren und ungültigen Stimmzettel;
- bei Abstimmungen die Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen einer Vorlage sowie im Fall von Abstimmungen mit Gegenvorschlag das Ergebnis der Stichfrage (vgl. Art. 88 WAG-E);
- bei Majorzwahlen die Zahl der für jede kandidierende oder andere wählbare Person abgegebenen gültigen Stimmen sowie die Zahl der leeren und der ungültigen Stimmen (vgl. Art. 90 WAG-E);
- bei Proporzahlen die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidierenden jeder Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen), die Zahl der Stimmen, die jede Liste durch leere Linien erhalten hat (Zusatzstimmen), die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen (Parteistimmen) sowie die Zahl der leeren Stimmen (vgl. Art. 97 WAG-E).

Die Auszählung ist Teil der Ergebnisermittlung, die zusätzliche Schritte wie die Ermittlung der Anzahl Stimmberechtigter und die Anzahl brieflich, elektronisch oder persönlich Stimmender sowie auch die eigentliche Ermittlung (Feststellung) des Ergebnisses umfasst. Bei Abstimmungen ist festzuhalten, ob eine Vorlage angenommen oder abgelehnt ist. Bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen umfasst die Ergebnisermittlung ebenfalls die Zusammenstellung der Gemeindeergebnisse zum vorläufigen kantonalen Ergebnis sowie damit einhergehende Plausibilitätsprüfungen. Bei Majorzwahlen ist auf der Grundlage der aus der Auszählung erhaltenen Zahlenwerte das absolute Mehr zu berechnen, woraus nachfolgend die gewählten Personen zu bestimmen sind. Bei Proporzahlen müssen die Sitze verteilt werden und die Reihenfolge der Ersatzmitglieder, gegebenenfalls über Losentscheide, bestimmt werden. Der Begriff «Ergebnisermittlung» umfasst somit alle Tätigkeiten, die für die Ermittlung der gesetzlich festgeschriebenen Ergebniswerte erforderlich sind sowie auch weitere administrative oder technische Arbeiten zur Sicherstellung einer korrekten Ermittlung. Mit Abs. 2 wird die Verantwortlichkeit der Stimmbüros für die Ermittlung der Gemeindeergebnisse festgehalten. Allfällige Berichtigungen von vorläufigen Gemeindeergebnissen werden immer durch die Gemeinde vorgenommen.

Als wichtige Voraussetzung zur Ermittlung des kantonalen Ergebnisses schreibt Abs. 2 Satz 2 zudem die korrekte Übermittlung des Gemeindeergebnisses durch das Stimmbüro an den Kanton vor. Die Übermittlung erfolgt über die vom Kanton zur Verfügung gestellte Fachanwendung (vgl. Art. 76 WAG-E).

Art. 17 Stimmbüros der Gemeinden b) Zusammensetzung

Diese Bestimmung hält den Grundsatz fest, dass jede Gemeinde ein Stimmbüro bestellt (Abs. 1). Der Rat kann festlegen, ob die Bestellung des Stimmbüros für die kantonale Amtsdauer oder

über einen längeren Zeitraum gilt. Die Bestellung eines Stimmbüros ist jedoch nur notwendig für Gemeinden, die Wahlen und Abstimmungen tatsächlich durchführen. Es wäre nicht sachdienlich, Spezialgemeinden, die nach Art. 5 WAG-E die Durchführung ihrer Wahlen und Abstimmungen vollständig einer politischen Gemeinde übertragen, zur Bestellung eines Stimmbüros zu verpflichten.

Im Vergleich zu Art. 8 Abs. 1 UAG soll für die formelle Zusammensetzung in Abs. 2 eine Mindestanzahl von vier Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern eingeführt werden. Eine solche (Mindest-)Besetzung (zuzüglich Präsidentin oder Präsident) entspricht weitgehend der Praxis. Für jede Wahl oder Abstimmung sind nach Art. 19 WAG-E wenigstens zwei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler einzuberufen. Durch die Festschreibung der Mindestanzahl wird eine verbindliche allgemeine Grundlage geschaffen und der Grundsatz der gegenseitigen Kontrolle organisatorisch abgestützt. Die Bestimmung hält zudem fest, dass die Stimmbüros der Gemeinden aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie den Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern bestehen. Die Schreiberin oder der Schreiber ist im Unterschied zum kantonalen Stimmbüro formell nicht Mitglied des Stimmbüros.

Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler müssen in der entsprechenden Gemeinde stimmberechtigt sein. Zur Wahrung des Grundsatzes der gegenseitigen Kontrolle ist das Stimmbüro personell so zusammengesetzt, dass die verschiedenen politischen Richtungen angemessen vertreten sind. Dabei orientiert sich der Rat an seiner parteipolitischen Besetzung sowie an der Besetzung von anderen gewählten Gemeindebehörden. Abs. 3 hält zudem die Unvereinbarkeiten für die Wahl von Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern fest. Neben den Mitgliedern des Rates und der Ratsschreiberin oder dem Ratsschreiber sind die für die Stimmregisterführung verantwortliche Person sowie die entsprechenden Stellvertretungen im Gegensatz zur geltenden Bestimmung im UAG grundsätzlich nicht als Stimmenzählerin oder Stimmenzähler wählbar. Die oder der Vorsitzende des Rates und die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber übernehmen jedoch, vorbehaltlich einer anderen Regelung durch den Rat der Gemeinde, Vorsitz und Sekretariat des Stimmbüros (Art. 18 WAG-E). Es ist Sache des Rates, die Stellvertretungen zu regeln. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Ausstandsregelung (Art. 20 WAG-E) zu beachten.

Art. 18 Stimmbüros der Gemeinden c) Vorsitz und Sekretariat

Die vom UAG (Art. 8 Abs. 3) materiell übernommene Bestimmung ermöglicht dem Rat weiterhin, für den Vorsitz und das Sekretariat andere Personen als die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Rates oder die Ratsschreiberin oder den Ratsschreiber zu wählen (Abs. 1 und 2). Für eine strengere Regelung, die etwa die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Rates grundsätzlich als Präsidentin oder Präsident ausschliessen würde, besteht kein Anlass.

Die Schreiberin oder der Schreiber führt nach Abs. 2 das Sekretariat des Stimmbüros und hat beratende Stimme (Abs. 3). Abs. 3 präzisiert zudem die Hauptaufgaben der Schreiberin oder des Schreibers. Sie liegen in der Unterstützung der Auszählung und Ermittlung des Ergebnisses sowie in der Protokollführung. In der Regel wird die Führung des Sekretariates daher der für Wahlen und Abstimmungen verantwortlichen Person übertragen. Sie verfügt über das erforderliche fachliche und organisatorische Wissen und kennt die rechtlichen Grundlagen für eine gesetzeskonforme Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen.

Art. 19 Stimmbüros der Gemeinden d) Einberufung

Der vorliegende Erlassentwurf unterscheidet zwischen der Zusammensetzung und der Einberufung des Stimmbüros. Mit der Wahl der Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern nach Art. 17 Abs. 3 WAG-E sowie (allenfalls) des Vorsitzes und des Sekretariates nach Art. 18 Abs. 1 WAG-E wird das Stimmbüro konstituiert. Mit den im konkreten Fall einberufenen Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern soll eine rasche Auszählung gewährleistet werden. Diese Bestimmung ist bereits

im geltenden Recht enthalten (Art. 8 Abs. 2 UAG). In Abweichung zur formellen Zusammensetzung beruft die Präsidentin oder der Präsident zur Durchführung einer bestimmten Wahl oder Abstimmung jeweils wenigstens zwei Stimmzählerinnen und Stimmzähler ein (*Abs. 1*). Diese Mindestvorgabe ermöglicht kleinen Gemeinden weiterhin, Abstimmungen mit wenigen Vorlagen mit einem geringen personellen Aufwand abzuwickeln. Auch wenn für eine Wahl oder Abstimmung gemäss Mindestvorgabe lediglich zwei Stimmzählerinnen und Stimmzählern aufgeboten werden, ist die Vorgabe betreffend Urnendienst in Art. 70 Abs. 1 WAG-E zu beachten. Zudem hat die Präsidentin oder der Präsident auch bei der Einberufung soweit möglich auf eine angemessene Vertretung der politischen Parteien zu achten.

Abs. 2 ermöglicht den Stimmbüros auch weiterhin, für administrative Arbeiten Dritte beizuziehen, insbesondere Personen aus der Gemeindeverwaltung. Unter der Aufsicht des Stimmbüros und der Schreiberin oder des Schreibers können diese Personen grundsätzlich alle Tätigkeiten zur Auszählung und weiteren Ergebnisermittlung ausführen.

Art. 20 Stimmbüros der Gemeinden e) Ausstand

Nach geltendem Recht müssen die Präsidentin oder der Präsident und die Schreiberin oder der Schreiber als Kandidatinnen bzw. Kandidaten nicht in den Ausstand treten (Art. 9 Abs. 2 UAG). Die Präsidentin oder der Präsident und insbesondere die Schreiberin oder der Schreiber sind für eine ordnungsgemässe Abwicklung zwar von zentraler Bedeutung. Dies rechtfertigt jedoch nicht eine pauschale Ausnahme von der Ausstandsregelung bei Wahlen, da für die an Wahlen und Abstimmungen beteiligten Behörden die Vermeidung von Interessenskonflikten und von Befangenheit ihrer Mitglieder ein zentraler Grundsatz ist. Zudem wird grundsätzlich für die wirksame Aufgabenerfüllung des Stimmbüros vorausgesetzt, dass auch die Stimmzählerinnen und Stimmzähler und insbesondere die Stellvertretung der Schreiberin oder des Schreibers über ausreichende fachliche Kenntnisse verfügen.

Neu werden daher sämtliche Mitglieder des Stimmbüros ausdrücklich der allgemeinen Ausstandsregelung unterstellt, die sich an Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP orientiert. Auch die Präsidentin oder der Präsident und die Schreiberin oder der Schreiber treten somit in den Ausstand, wenn sie selbst oder Mitglieder ihrer Verwandtschaft bei einer Wahl kandidieren. Eine abschliessende Definition der persönlichen Beteiligung an einer Angelegenheit nach *Abs. 2* dieser Bestimmung ist nicht zweckmässig. Dieses Kriterium ist bereits im UAG (Art. 9 Abs. 1) enthalten. Es kann nur im Einzelfall festgestellt werden, ob die Mitglieder des Stimmbüros und die Schreiberin oder der Schreiber persönlich an einer Angelegenheit beteiligt sind.

Die Ausstandsregelung bezieht sich nicht auf Wahlen an der Bürgerversammlung (vgl. Art. 1 WAG-E). Art. 27 GG räumt Spezialgemeinden die Möglichkeit ein, ihre Behörden in offener Wahl anlässlich einer Bürgerversammlung zu wählen. Spezialgemeinden, die für eine ordnungsgemässe Durchführung einer Wahl über zu wenige Stimmzählerinnen oder Stimmzähler (vgl. Art. 19 WAG-E) verfügen, steht somit die Möglichkeit offen, ihre Wahlen an einer Bürgerversammlung durchzuführen. Alternativ können Spezialgemeinden die Vorbereitung und Durchführung ihrer Wahlen auch an eine politische Gemeinde übertragen (vgl. Art. 5 WAG-E).

4.4 Vorbereitung und Vorverfahren

4.4.1 Bekanntmachung

Art. 21 Festsetzung Zeitpunkt

Es ist zwecks Übersichtlichkeit und Verständlichkeit angezeigt, mit Blick auf die Zuständigkeiten und den Zeitpunkt bei der Bekanntmachung der unterschiedlichen Wahlen und Abstimmungen die bestehende Praxis ausdrücklich festzuhalten (*Abs. 1*). Als leitende Behörde setzt die Regierung den Zeitpunkt der kantonalen Abstimmungen sowie der Erneuerungswahlen in Kanton, Gerichtskreisen und Gemeinden fest. Dies gilt darüber hinaus auch für Ersatzwahlen der Regierung

und des Ständerates. Bei Ersatzwahlen der Kreisgerichte in den Gerichtskreisen ist es hingegen nicht erforderlich, dass die Bekanntmachung durch die Regierung erfolgt. Die Staatskanzlei legt den Zeitpunkt selbständig fest (*Abs. 2*). Bei Ersatzwahlen in der Gemeinde sowie bei Abstimmungen in den Gemeinden legt der Rat den Zeitpunkt fest (*Abs. 3*). Voraussetzungen für die Durchführung einer Ersatzwahl (nach Majorz) werden zusätzlich in Art. 114 WAG-E im Abschnitt zu den Verfahren bei Vakanzten festgehalten.

Die gleichzeitige Durchführung der Nationalrats- und Ständeratswahlen, der Kantonsrats- und Regierungswahlen wie auch der Wahl der Gemeinderäte und Parlamente hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Diese Bestimmung wird im Entwurf in *Abs. 4* ohne Veränderung aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 17 Abs. 2 UAG). In der Praxis werden sowohl die kantonalen Erneuerungswahlen als auch jene der Gemeinden jeweils an Abstimmungsterminen des Bundes durchgeführt. Die Ansetzung der Erneuerungswahlen des Kantons und der Gemeinden auf Blankotermine ist aus mehreren Gründen sinnvoll. Der Kanton St. Gallen weist bei der Wahl seiner Behörden eine relativ hohe Stimmbeteiligung auf (zwischen 35 und 50 Prozent). In Kantonen, in denen Regierung und Parlament nicht an einem Blankotermin gewählt werden, bewegt sich die Stimmbeteiligung um die 30 Prozent. Zudem sprechen die geringeren Kosten sowie verwaltungswirtschaftliche Gründe für eine Beibehaltung der bewährten Praxis. Eine gesetzliche Regelung zur Zusammenlegung von Erneuerungswahlen des Kantons und der Gemeinden mit eidgenössischen Volksabstimmungen ist jedoch nicht nötig.

Art. 22 Inhalt, Fristen und Veröffentlichung

Die Aufzählung zum Inhalt der Bekanntmachung in *Abs. 1* wird im Vergleich zur bisherigen Bestimmung (Art. 20 UAG) redaktionell leicht angepasst. Aus der Formulierung in *Abs. 2* geht hervor, dass die aufgeführten Fristen als Minimalfristen gelten. In der Praxis werden Wahlen und Abstimmungen sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene mehrere Monate vor den vorgeschriebenen Fristen bekannt gemacht. Bei Wahlen hat sich die Praxis etabliert, den politischen Parteien zur Einreichung von Wahlvorschlägen mehrere Monate einzuräumen. Mit entsprechenden Fristen zwischen Bekanntmachung und Einreichfrist, insbesondere bei Proporzahlen, wird der Zeitbedarf für die Suche nach geeigneten Kandidierenden und die parteiinternen Nominierungsverfahren berücksichtigt. Neu soll bei Proporzahlen neben dem Endtermin für die Einreichung der Wahlvorschläge (vgl. Art. 32 Abs. 1 WAG-E) auch ein Starttermin festgelegt werden (vgl. Art. 32 Abs. 2 WAG-E). Damit wird die übermässig frühe Einreichung von Wahlvorschlägen, die allenfalls später mehrfach zu ändern sind, vermieden. Bei den kantonalen Erneuerungswahlen erfolgt die Bekanntmachung in der Regel zehn bis zwölf Monate im Voraus. Kantonale Abstimmungen, die zumeist zusammen mit eidgenössischen Abstimmungen durchgeführt werden, werden in der Regel drei bis vier Monate zuvor bekannt gemacht.

Ausschlaggebend für den frühen Zeitpunkt der Bekanntmachung sind insbesondere die zeitlichen Vorläufe für Produktion, Verpackung und Zustellung des Stimmmaterials. Die im Erlassentwurf vorgeschlagenen Fristen unterscheiden sich nur leicht von denen im geltenden Recht (Art. 20 Abs. 1 UAG). Mit Blick auf die Festsetzung des neunten Montags als Einreichfrist für Wahlvorschläge bei Nationalrats- und Kantonsratswahlen (vgl. Art. 32 Abs. 1 WAG-E) ist es angemessen, die entsprechende Frist zur Bekanntmachung gesetzlich auf zwölf Wochen festzulegen, auch wenn die Bekanntmachung gemäss etablierter Praxis wesentlich früher erfolgt. Die nach geltendem Recht (Art. 20 Abs. 1 UAG) unterschiedlichen Fristen für Wahlen mit und ohne stille Wahl werden nicht übernommen. Diese Differenzierung hat wiederholt zu Unklarheiten geführt. Neu unterscheidet die Bestimmung zwischen der oben erwähnten Frist von zwölf Wochen für Proporzahlen und einer Minimalfrist von sechs Wochen für Majorzwahlen. Mit Blick auf die jahrelange etablierte Praxis besteht kein Anlass, gesetzlich längere Minimalfristen vorzuschreiben. Die Minimalfristen ermöglichen insbesondere Gemeinden bei dringlichen Wahlen oder Abstimmungen eine eher kurzfristige Durchführung.

Abs. 3 hält in Anlehnung an Art. 20 Abs. 2 UAG fest, dass Bekanntmachungen von Wahlen und Abstimmungen im kantonalen Amtsblatt durch die Staatskanzlei bzw. im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde durch die zuständige Stelle der Gemeinde veröffentlicht werden müssen.

Art. 23 Wahl- oder Abstimmungstag

Der Wahl- oder Abstimmungstag ist der letzte Tag, an dem die persönliche Stimmabgabe an der Urne für eine Wahl oder Abstimmung möglich ist. Die bisher verwendete Bezeichnung «Hauptabstimmungstag» (Art. 11 Abs. 1 UAG) ist nicht mehr passend, da die Anzahl Stimmberechtigter, die ihre Stimme am Wahl- oder Abstimmungstag abgibt, sehr gering ist. Der Grossteil der Stimmabgaben erfolgt brieflich und somit vor dem eigentlichen Wahl- oder Abstimmungstag. Mit dem Hinweis zur Möglichkeit der Stimmabgabe vor dem Wahl- und Abstimmungstag in Abs. 2 wird das geänderte Verhalten der Stimmberechtigten bei der Stimmabgabe berücksichtigt. Der Begriff «Wahl- oder Abstimmungstag» findet sich auch im BPR und wird im vorliegenden Erlassentwurf durchgehend verwendet.

4.4.2 Majorzwahlen

Art. 24 Wahlvorschläge a) Gültigkeit

Die Gültigkeitsbedingungen für Wahlvorschläge bleiben in materieller Hinsicht unverändert (vgl. Art. 20^{bis} UAG). Es besteht kein Anlass, das Quorum von 15 im Wahlkreis Stimmberechtigten auszuweiten oder aufzuheben. Das Einholen von 15 Unterschriften von Stimmberechtigten stellt keine grosse administrative Hürde dar, verleiht dem eingereichten Wahlvorschlag jedoch eine gewisse Verbindlichkeit. Eine Erhöhung der administrativen Hürden für eine Kandidatur ist im Kanton St.Gallen aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht angezeigt. Im Kanton St.Gallen treten bei Wahlen weder übermässig viele Kandidierende an noch Kandidierende, die ein Amt nicht ernsthaft anstreben («Jux-Kandidaturen»). Im Vergleich zum UAG soll der Vollständigkeit halber festgehalten werden, dass die Namen von kandidierenden Personen nur einmal aufzuführen sind. Bei Mehrfachnennungen derselben Person streicht die Staatskanzlei eine Nennung, ohne dass dies zur Ungültigkeit des Wahlvorschlags führt.

Unterschriften von Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern sollen weiterhin nicht zurückgezogen werden können (Abs. 2). Dieses Verbot aus Art. 24 Abs. 2 BPR wird auch für die Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente übernommen (vgl. Art. 34 WAG-E). Zum Zweck einer einheitlichen Handhabung soll dies weiterhin auch für Wahlvorschläge bei Majorzwahlen gelten.

Die Beilage von Belegen zur Erfüllung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für Kreisgerichtswahlen nach Art. 26 GerG ist in Abs. 3 als spezifische Gültigkeitsvoraussetzung aufgeführt (bisher Art. 20^{bis} Abs. 1 Satz 2 UAG). Fehlen die entsprechenden Belege, wird dies, wie bei fehlenden Unterschriften, als Mangel erachtet. Der Vertretung wird von der zuständigen Behörde nachfolgend eine Frist zur Behebung des Mangels eingeräumt. Bei Erneuerungswahlen ist es angemessen, bei der Kandidatur von Amtsinhaberinnen oder Amtsinhabern auf die Beilage von entsprechenden Belegen zu verzichten.

Art. 25 Wahlvorschläge b) Vertretung und Stellvertretung

Diese Bestimmung wird mit einigen redaktionellen Anpassungen ohne materielle Änderung aus dem bisherigen Gesetz übernommen (Art. 20^{bis}a UAG).

Art. 26 Wahlvorschläge c) Rückzug

Nach bisherigem Recht (Art. 6^{bis} VVzUAG) war es Kandidierenden nicht möglich, ihre Unterschrift zur Zustimmung zur Kandidatur und somit den Wahlvorschlag zurückzuziehen. Es ist jedoch nicht sachdienlich, Namen von Kandidierenden, die vor Ablauf der Einreichfrist ihre Kandidatur öffentlich zurückziehen und im Fall einer Wahl demnach nicht zur Verfügung stehen, trotzdem auf dem

Stimmzettel zu führen. In den Fällen, in denen vor Ablauf der Einreichfrist bekannt ist, dass Kandidierende nicht an der Wahl teilnehmen können oder wollen, kann ein Rückzugsverbot unnötigerweise zu einem zweiten Wahlgang führen. Ein Wahlvorschlag kann neu durch die kandidierende bzw. die vorgeschlagene Person zurückgezogen werden, wenn dies schriftlich vor Ablauf der Einreichfrist erfolgt (*Abs. 1*). Die Einreichung von Ersatzvorschlägen ist im Unterschied zu Proporzahlen nicht möglich. Es kann jedoch ein neuer Wahlvorschlag eingereicht werden. Das Quorum von 15 Stimmberechtigten kann auch im Fall eines kurzfristigen Rückzugs bewerkstelligt werden und scheint somit vertretbar. Nach Ablauf der Einreichfrist liegt es im Ermessen der zuständigen Behörde, ob unter gewissen Umständen und namentlich aufgrund öffentlicher Interessen (z.B. unnötiger Wahlgang) ein Rückzug, insbesondere mit Blick auf die Fristen zur Produktion der Stimmzettel, noch gewährt wird. Die Einreichung von Wahlvorschlägen nach Ablauf der Einreichfrist ist hingegen unter allen Umständen unzulässig.

Im Todesfall oder bei Verlust der Wählbarkeit von Kandidierenden gilt die Kandidatur nach *Abs. 2* als zurückgezogen. Handelt es sich beim Wahlvorschlag um eine Einzelkandidatur, gilt demnach der gesamte Wahlvorschlag als zurückgezogen. Treten diese Fälle nach der Produktion bzw. dem Versand der Stimmzettel ein, kann nicht verhindert werden, dass die Namen auf dem Stimmzettel enthalten sind. Die für diese Kandidierenden abgegebenen Stimmen gelten als ungültig und werden für die Ergebnisermittlung somit nicht berücksichtigt. Die zuständige Behörde informiert die Stimmberechtigten vor der Wahl in angemessener Weise, dass Stimmen für diese Personen ungültig sind.

Art. 27 Wahlvorschläge d) Einsicht

Die Einsichtnahme von Wahlvorschlägen und der Namen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner ist weiterhin möglich (bisher Art. 8^{quater} VVzUAG). Es besteht insbesondere für die Stimmberechtigten eines Wahlkreises grundsätzlich ein legitimes Interesse, Kenntnis von der Urheberschaft eines Wahlvorschlags nehmen zu können. Auch wenn die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner nicht durch das Stimmgeheimnis geschützt sind, ist es angezeigt, die Persönlichkeitsrechte der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner zu wahren. Darunter fällt beispielsweise der Schutz vor Veröffentlichung des Namens und der Wohnadresse. Wie bei der Einsichtnahme des Stimmregisters ist die Vervielfältigung von Wahlvorschlägen und der Listen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner nicht zulässig. Es gelten somit grundsätzlich dieselben Bedingungen wie zur Einsichtnahme ins Stimmregister (Art. 8 WAG-E).

Art. 28 Stille Wahl a) Umfang

Die Möglichkeit der stillen Wahl für die Wahl von Mitgliedern des Ständerates, der Regierung, der Kreisgerichte sowie der Gemeindebehörden soll beibehalten werden. Mit der Möglichkeit der stillen Wahl können Wahlgänge ohne Auswahl vermieden werden, die zu Leerläufen mit erheblichem Aufwand für Kanton und Gemeinden führen könnten. Die Bestimmung wird unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 20^{ter} UAG). Aus demokratiepolitischen und legitimierungstheoretischen Überlegungen ist von einer Ausweitung der stillen Wahl z.B. auf Wahlen von Gemeindebehörden im ersten Wahlgang abzusehen. Die Durchführung eines ersten Wahlgangs ermöglicht, dass sich die Kandidierenden der Bevölkerung vorstellen und allenfalls gestützt darauf in einem zweiten Wahlgang andere Personen vorgeschlagen werden oder zur Wahl antreten.

Art. 29 Stille Wahl b) Zustandekommen

Die Bedingungen für das Zustandekommen von stiller Wahl werden unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 20^{quater} UAG). Aus *Abs. 2* geht hervor, dass nach Ablauf der Einreichfrist für Wahlvorschläge immer ein Entscheid im amtlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen ist. Darin wird jeweils entweder das Ergebnis der stillen Wahl oder das Nichtzustandekommen

men festgehalten. Falls stille Wahl zustande gekommen ist, findet die nach Art. 22 WAG-E bekannt gemachte Wahl somit nicht statt. Ist stille Wahl nicht zustande gekommen, wird der bereits bekannt gemachte Wahltag für diese Wahl im Entscheid bestätigt.

Art. 30 Zweiter Wahlgang

Die Bestimmung entspricht weitgehend Art. 19 UAG. Die Berechnung des absoluten Mehrs und die Ergebnisermittlung werden bei den entsprechenden Bestimmungen im Abschnitt 4.6 zur Ergebnisermittlung näher erläutert. Der Hinweis zur Ansetzung des zweiten Wahlgangs in *Abs. 2* bezieht sich auf Art. 104 WAG-E, der die Zuständigkeiten für die Veröffentlichung des Protokolls der jeweiligen Wahl festlegt. Von der Ansetzung des zweiten Wahlgangs zu unterscheiden ist die Bekanntmachung der Wahl nach Art. 22 Abs. 1 WAG-E. Diese Bestimmung sieht vor, dass bei der Bekanntmachung einer Wahl bereits das Datum eines allfälligen zweiten Wahlgangs festzulegen ist. Es ist somit nicht zulässig, einen zweiten Wahlgang erst nach der Durchführung des ersten Wahlgangs bekannt zu machen. Aus Art. 22 Abs. 1 WAG-E ergibt sich, dass die Bekanntmachung einer Wahl immer sowohl den ersten als auch den zweiten Wahlgang umfasst.

4.4.3 Proporzahlen

Art. 31 Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise

Die Staatskanzlei stellt die Zahl der Kantonsratssitze je Wahlkreis im amtlichen Publikationsorgan fest (*Abs. 1*). Die Feststellung erfolgt rund zwei Jahre vor der entsprechenden Wahl.

Die Bestimmungen zur Grundlage der Berechnung und zum Stichtag werden in *Abs. 2* unverändert aus Art. 53 UAG übernommen. Bei der eidgenössischen Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands wird auf die ständige Wohnbevölkerung abgestellt. Im Kanton St.Gallen wird wie bei der Berechnung der den Kantonen zustehenden Sitze im Nationalrat (Art. 17 BPR) das sogenannte Bruchzahlverfahren verwendet. Auf Bundesebene wird seit dem Jahr 1848 zur Berechnung der Nationalratssitze je Kanton auf die Bevölkerung und nicht auf die Anzahl Stimmberechtigter oder auf die Anzahl der Schweizerinnen und Schweizer abgestellt. 20 Kantone gehen ebenfalls von der Bevölkerungszahl aus. Aus Gründen der Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit ist es sinnvoll, bei der Sitzverteilung auf die Wahlkreise dasselbe Verfahren wie beim Bund anzuwenden.

Die Berechnung zur Verteilung der Anzahl Mitglieder je Wahlkreis soll neu wie die Berechnung der Mandatsverteilung (vgl. Art. 99 und 100 WAG-E) ausdrücklich auf Gesetzesstufe geregelt werden (*Abs. 3*). Dies trägt zur besseren Verständlichkeit bei und stärkt die Legitimität des Verfahrens. Mit der Ergänzung wird in materieller Hinsicht die bestehende Praxis abgebildet. Aufgrund der gesetzlichen Regelung des Berechnungsverfahrens ist die bisherige Feststellung der Verteilung durch die Regierung per Verordnung nicht mehr erforderlich. Die Feststellung erfolgt gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben durch die Staatskanzlei (siehe *Abs. 1*).

Art. 40 KV ermöglicht Gemeinden mit Parlament, Wahlkreise zu bilden. Aktuell bestehen in den vier Gemeinden mit Parlament jedoch keine Wahlkreise. Es ist daher nicht erforderlich, die Grundlage und Verfahren zur Berechnung auch für die Gemeinden ausdrücklich festzuschreiben. Falls Gemeinden mit Parlament Wahlkreise einführen, können sie zur Berechnung und für die entsprechenden Verfahren die sachgemässe Anwendung des vorliegenden Erlassentwurfs in der Gemeindeordnung vorsehen.

Art. 32 Einreichfrist

In Ausführung von Art. 21 BPR wird in *Abs. 1* der neunte Montag vor dem Wahltag als letztmöglicher Termin für die Einreichung von Wahlvorschlägen für Nationalrats- und Kantonsratswahlen festgelegt (Wahlanmeldeschluss). Diese Frist wurde in der Praxis auch für die gleichzeitig stattfindenden Wahlen von Nationalrat und Ständerat bzw. von Kantonsrat und Regierung übernommen.

Insgesamt hat sich dieser Termin für die letztmögliche Einreichung bei Nationalratswahlen bewährt und soll beibehalten werden. Bei Kantonsratswahlen, die jeweils am ersten eidgenössischen Abstimmungstermin im Jahr nach den Nationalratswahlen stattfinden, ist es kalendarisch möglich, dass die Bereinigungsfrist in die Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr fällt. Bei einer entsprechenden kalendarischen Situation kann die Regierung das Ende der Frist zur Einreichung um zehn Tage vorverlegen.

In Ergänzung zum geltenden Recht soll in *Abs. 2* neu auch der Beginn für die Einreichung festgelegt werden. Die Festlegung des Beginns der Einreichfrist erfolgt im Rahmen der Bekanntmachung der Wahl, die auch das Ende der Einreichfrist beinhaltet. Mit einem klaren Zeitfenster für die Einreichung von Wahlvorschlägen wird das Verfahren insgesamt besser strukturiert und transparenter ausgestaltet. Nach bisherigem Recht wurde bei der Bekanntmachung ausschliesslich das Ende der Einreichfrist bekannt gemacht. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass bereits über ein Jahr vor dem Wahltag Wahlvorschläge eingegangen sind. Diese frühen Einreichungen sind jeweils vor der Veröffentlichung der amtlichen Kreisschreiben durch Bund und Kanton erfolgt. Dies ist insoweit problematisch, als dass diese die für die jeweilige Wahl geltenden rechtlichen Grundlagen und allfällige entsprechende Weisungen enthalten. Vor dem Hintergrund des aktuellen Verfahrens zur Vergabe der Ordnungsnummern bei Proporzahlen (Art. 11^{ter} Abs. 2 VVzUAG), das auf den Zeitpunkt der Einreichung abstellt, erscheint die heutige Regelung intransparent. Dieser Umstand wurde von einigen Parteien und Kandidierenden bei den vergangenen Nationalratswahlen bemängelt. Das Verfahren zur Vergabe der Ordnungsnummern wird unter Art. 42 WAG-E erläutert.

Abs. 3 erklärt den Rat für zuständig, die Fristen für die Einreichung von Wahlvorschlägen bei Wahlen der Gemeindeparlamente selber festzulegen. Die Gemeinden können die Fristen nach *Abs. 1* und *Abs. 2* übernehmen, müssen dies aber nicht. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit weiteren autonomen Entscheidungsbefugnissen der politischen Gemeinden betreffend das Wahlvorschlagsverfahren bei Wahlen der Gemeindeparlamente (Art. 41 Abs. 2, Art. 42 Abs. 3, Art. 43 Abs. 4 WAG-E) zu sehen.

Art. 33 Bezeichnung

Diese im bisherigen Recht auf Verordnungsstufe (Art. 14 VVzUAG) geführte Bestimmung entspricht Art. 23 BPR. Im Unterschied zum BPR wird die Vorschrift zur Bezeichnung einer Stammliste bei Wahlvorschlägen, die eine Listenverbindung eingehen, jedoch in der Bestimmung geführt, welche die Listenverbindungen regelt (vgl. Art. 43 WAG-E). Wahlvorschläge mit einer ungeeigneten Bezeichnung können als ungültig erklärt werden, wenn die kandidierende Gruppierung oder Partei der Aufforderung nach einer Änderung der beanstandeten Bezeichnung nicht nachgekommen ist. Ungeeignet sind Bezeichnungen, die beispielsweise zu Verwechslungen mit anderen Wahlvorschlägen oder politischen Parteien, die sich voraussichtlich an den Wahlen beteiligen, führen, in einer anderen Sprache als Deutsch verfasst sind oder ehrverletzende Bemerkungen enthalten.

Art. 34 Unterzeichnung der Wahlvorschläge

Im Rahmen der letzten Revision des BPR wurden die Voraussetzungen zur Befreiung vom Unterzeichnungsquorum bei Wahlvorschlägen von Parteien, die im Parteien-Register der Bundeskanzlei eingetragen sind, gelockert.³⁴ Die Beschränkung auf die Einreichung eines einzigen Wahlvorschlags einer Partei wurde gestrichen. Parteien, die für den gleichen Kanton im Nationalrat vertreten sind oder bei der letzten kantonalen Erneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens drei Prozent der Stimmen erhalten, müssen neu nach geltendem Bundesrecht bei den nächsten Nationalratswahlen lediglich die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandidatinnen und Kandidaten sowie der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen einreichen. Ob eine Partei eine

³⁴ Art. 24 Abs. 3 und 4 BPR (BBl 2013, 9217 ff.).

oder mehrere Listen im Kanton einreicht, ist somit als Kriterium für die Befreiung vom Unterzeichnungsquorum nicht mehr relevant. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, den bei den Nationalratswahlen nach Bundesrecht vom Unterzeichnungsquorum befreiten Parteien das Quorum auch für die Kantonsratswahlen sowie für Parlamentswahlen in den Gemeinden zu erlassen. Im Unterschied zur Formulierung im Bundesrecht werden nach Abs. 3 zwei nicht näher bestimmte Personen als Vertretung und Stellvertretung angegeben. Das Erfordernis zur Unterschrift der präsidierenden und der geschäftsführenden Person ist, je nach Organisationsstruktur einer Partei, insbesondere für Kreis- und Ortsparteien nicht angemessen.

Die Höhe des Quorums sowohl für Kantonsratswahlen als auch für die Wahlen von Gemeindeparlamenten soll unverändert (vgl. Art. 14 Abs. 1 VVzUAG) bei 15 im Wahlkreis Stimmberechtigten bleiben (Abs. 2). Zur Beibehaltung einer einheitlichen Regelung wird ebenfalls an der Vorgabe nach Art. 14 Abs. 2 VVzUAG festgehalten, wonach eine stimmberechtigte Person für die jeweilige Wahl nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen darf und die Unterschrift nicht zurückziehen darf (Abs. 1). Unterzeichnet sie einen zweiten Wahlvorschlag für dieselbe Wahl, wird die Unterschrift auf dem später eingereichten Wahlvorschlag gestrichen. Die Vorschrift ergibt sich aus Art. 24 Abs. 2 BPR und gilt lediglich für Proporzwahlen. Es handelt sich um eine schweizweite Praxis, die beibehalten werden soll.

Art. 35 Anzahl und Bezeichnung der Vorgeschlagenen

Diese Bestimmung wird materiell unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 13 VVzUAG). Inhaltlich stützt sie sich auf Art. 22 BPR. Auf die Übernahme der mit der letzten Revision des BPR³⁵ eingeführten Unterscheidung zwischen dem «amtlichen Namen und Vornamen» sowie «dem Namen, unter dem die Person politisch oder im Alltag bekannt ist» wird hingegen verzichtet. Hintergrund dieser Differenzierung auf Bundesebene ist eine bessere Kontrolle zur Vermeidung von Doppelkandidaturen. Doppelkandidaturen sowie deren Erkennung sind bei Kantonsratswahlen weniger problematisch, weshalb sich eine entsprechende Differenzierung im kantonalen Recht nicht aufdrängt.

Für eine weitere Präzisierung auf Gesetzesstufe der nach Abs. 2 je vorgeschlagener Person erforderlichen Angaben besteht aus dem Vollzug heraus kein Bedarf. Die Angaben auf den Wahlvorschlägen müssen jedoch drei Zwecke erfüllen:

- Überprüfung der Wählbarkeitsvoraussetzungen (Stimmfähigkeit nach Art. 31 KV) und gegebenenfalls der Voraussetzungen zur Ausübung des Amtes (Stimmberechtigung nach Art. 32 i.V.m. Art. 35 KV) einschliesslich mögliche Unvereinbarkeiten und Ausschlussgründe;
- Angaben zur Gestaltung des Stimmzettels (vgl. Art. 51 WAG-E);
- Überprüfung von Doppelkandidaturen namentlich bei Nationalratswahlen. Dieser Aspekt ist insbesondere für die Bundeskanzlei von zunehmender Bedeutung. Dies ist auch der Grund, weshalb im geltenden Recht sowie im vorliegenden Entwurf bei Proporzwahlen im Vergleich zu Majorzwahlen detailliertere Vorgaben (vgl. Art. 51 WAG-E) gesetzlich festgehalten sind.

Eine Präzisierung der Vorgaben kann bei Bedarf angemessen auf Stufe Kreisschreiben erfolgen.

Art. 36 Vertretung der Wahlvorschläge

Diese Bestimmung wird mit leichten redaktionellen Anpassungen ohne materielle Änderungen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 14 Abs. 2 und 3 VVzUAG). Die Vertretung von Wahlvorschlägen, die vom Unterzeichnungsquorum befreit sind, ist bereits in Art. 34 Abs. 3 WAG-E geregelt.

³⁵ BBI 2013, 9217 ff.

Art. 37 Rückzug

Der Rückzug von Kandidaturen auf eingereichten Wahlvorschlägen ist im bisherigen Recht nicht ausdrücklich geregelt. Dies hat bei den vergangenen Wahlen teilweise zu Unklarheiten geführt. Nach Auffassung der Bundeskanzlei ist es bei Nationalratswahlen grundsätzlich möglich, vor Ablauf der offiziellen Einreichfrist (Wahlanmeldeschluss) Kandidaturen von vorgeschlagenen Personen zurückzuziehen und einen Ersatzvorschlag einzureichen. Es ist im Sinn einer einheitlichen Praxis sachdienlich, die Möglichkeit des Rückzugs auch bei Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente zuzulassen und dies mit der vorliegenden neuen Bestimmung klar zu regeln.

Abs. 1 sieht neu vor, dass vorgeschlagene Personen ihre Kandidatur vor Ablauf der Einreichfrist zurückziehen können. Im Fall eines Rückzugs einer Kandidatur auf einem Wahlvorschlag kann die Vertretung des Wahlvorschlags einen Ersatzvorschlag einreichen. Die als Ersatz vorgeschlagene Person muss ihrer Kandidatur schriftlich zustimmen (vgl. Art. 35 WAG-E). Es sind jedoch keine weiteren Unterzeichnungen im Sinn von Art. 34 WAG-E erforderlich. Das Rückzugsrecht und die nachfolgende Möglichkeit der Einreichung von Ersatzvorschlägen kann nicht zur Vervollständigung von Wahlvorschlägen herangezogen werden. Wird ein Wahlvorschlag mit weniger Kandidierenden eingereicht, als Anzahl Mandate zu vergeben sind, so können nach der Einreichung keine weiteren Kandidierenden für diesen Wahlvorschlag gemeldet werden.

Die Möglichkeit des Rückzugs einer Kandidatur ist grundsätzlich als Ausnahmeregelung zu verstehen. Sie soll keine taktisch motivierten Einreichungen von Wahlvorschlägen ermöglichen. *Abs. 2* hält daher fest, dass Wahlvorschläge, auf denen mehr als drei Personen ihre Kandidatur zurückziehen, ungültig sind. Wurde die Gültigkeit eines Wahlvorschlags bereits bestätigt, wird der Wahlvorschlag nachträglich als ungültig qualifiziert. Bei Nationalrats- und Kantonsratswahlen kann die Staatskanzlei die Ordnungsnummer des entsprechenden Wahlvorschlags neu vergeben. Die betroffene Gruppierung oder Partei kann daraufhin einen neuen Wahlvorschlag mit den gewünschten Kandidierenden einreichen. Nach Ablauf der Einreichfrist sind keine Rückzüge mehr möglich. Das Verfahren im Fall von amtlichen Streichungen von vorgeschlagenen Kandidierenden durch die zuständige Behörde ist in Art. 39 und 40 WAG-E geregelt.

Gestützt auf Art. 24 Abs. 2 BPR verbietet Art. 34 Abs. 1 WAG-E den Rückzug der Unterschrift durch eine unterzeichnende stimmberechtigte Person. Aus der Unzulässigkeit eines Rückzugs von Unterschriften folgt, dass ein gesamter Wahlvorschlag auch von der Listenvertretung nicht zurückgezogen werden kann. Der Wahlvorschlag fällt lediglich dahin, wenn sämtliche oder mehr als drei auf einem eingereichten Wahlvorschlag kandidierende Personen ihre Kandidatur gemäss Art. 37 WAG-E zurückziehen.

Art. 38 Einsicht

Für die Einsichtnahme von Wahlvorschlägen bei Proporzahlen gelten die gleichen Voraussetzungen wie bei Majorzwahlen (vgl. Art. 27 WAG-E).

Art. 39 Bereinigung der Wahlvorschläge a) Prüfung

Die Vorschriften zur Bereinigung der Wahlvorschläge werden im Vergleich zur bisherigen Formulierung (Art. 17 VVzUAG) redaktionell angepasst und zur besseren Verständlichkeit thematisch gegliedert. Materiell werden die entsprechenden Bestimmungen des Bundesrechts (Art. 27 und 29 BPR) übernommen, die bisher nur auf Verordnungsstufe Eingang ins kantonale Recht gefunden haben. Einführend hält die Bestimmung in *Abs. 1* die Zuständigkeiten bei der Prüfung von Wahlvorschlägen für Proporzahlen auf allen drei Staatsebenen ausdrücklich fest.

Mehrfach- oder Doppelkandidaturen sind nicht zulässig. Die Namen von mehrfach vorgeschlagenen Personen werden demnach von der zuständigen Behörde auf allen Wahlvorschlägen gestrichen. Dies gilt sowohl für Wahlvorschläge im selben Wahlkreis als auch für Wahlvorschläge aus

anderen Wahlkreisen. Kandidiert eine Person bei den Nationalratswahlen zusätzlich in einem anderen Kanton, teilt dies die Bundeskanzlei der Staatskanzlei unverzüglich mit (Art. 27 Abs. 3 BPR). Vorgeschlagene Personen, die nicht wahlfähig sind, werden ebenfalls gestrichen. Die Überprüfung der Wahlfähigkeit stützt sich auf Art. 31 i.V.m. Art. 33 KV. Umfasst der Wahlvorschlag mehr Namen als im Wahlkreis Mandate zu vergeben sind, so werden die auf dem Wahlvorschlagsformulars geführten letzten Namen von unten nach oben gestrichen. Im Gegensatz zur Mehrfach- und Doppelkandidaturen werden bei Namen, die sich mehr als zweimal auf einem Wahlvorschlag befinden, lediglich die überzähligen Namen der vorgeschlagenen Person gestrichen. Das zweifache Aufführen eines Namens auf einem Wahlvorschlag (Vorkumulieren) ist zulässig.

Abs. 2 ermächtigt die zuständige Behörde, der Vertretung eine Frist für die Behebung von festgestellten Mängeln anzusetzen. In der Praxis erstreckt sich diese Frist je nach Zeitpunkt der Einreichung bzw. Feststellung des Mangels auf einen Tag bis zu einer Woche. Ferner werden die hauptsächlich auftretenden Mängel aufgeführt. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, weshalb auch gesetzlich nicht ausdrücklich festgehaltene Mängel von der zuständigen Behörde beanstandet werden können.

Kommt die Vertretung der Behebung des Mangels innert der angesetzten Frist nicht nach, ist nach *Abs. 3* der gesamte Wahlvorschlag ungültig. Aufgrund des engen Fristenlaufs zur Gewährleistung einer ordnungsgemässen Durchführung der Wahl ist diese Sanktion gerechtfertigt. Bei der Nichtbehebung eines Mangels, der ausschliesslich eine einzelne kandidierende Person auf einem Wahlvorschlag betrifft, wäre es unverhältnismässig, den ganzen Wahlvorschlag als ungültig zu erklären. Für solche Fälle sieht *Abs. 3* vor, dass lediglich der Name der betroffenen kandidierenden Person gestrichen wird.

Art. 40 Bereinigung der Wahlvorschläge b) Ersatzvorschlag

Auf Ersatzvorschlägen für zurückgezogene (vgl. Art. 37 WAG-E) sowie für amtliche gestrichene Kandidaturen vorgeschlagene Personen müssen ihre Kandidatur ebenfalls handschriftlich bestätigen (bisher Art. 17 VVzUAG). Das Fehlen der Unterschrift führt jedoch nicht zwingend zur Streichung, sondern wird im Rahmen der Bereinigung nach Art. 39 WAG-E als Mangel betrachtet, für dessen Behebung eine Frist eingeräumt wird. Wird die fehlende Unterschrift nicht fristgerecht nachgereicht, wird der Ersatzvorschlag gestrichen.

Abs. 2 räumt der Vertretung die Möglichkeit ein, den Listenplatz des Ersatzvorschlags zu bestimmen. Dies ermöglicht, dass ein Ersatzvorschlag denselben Listenplatz auf der Liste (dem bereinigten Wahlvorschlag) einnimmt, den die zu ersetzende Person innehatte.

Art. 41 Bereinigung der Wahlvorschläge c) Abschluss

In Ausführung von Art. 21 BPR wurde nach Art. 32 Abs. 1 WAG-E der neunte Montag vor dem Wahltag als Einreichfrist (bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen) festgelegt. Mit dieser Bestimmung wird die Bereinigungsfrist in Ausführung von Art. 29 Abs. 4 BPR im Kanton St.Gallen auf eine Woche festgelegt. Daraus ergibt sich, dass ab dem achten Montag vor dem Wahltag keine Änderungen mehr vorgenommen werden dürfen. Die für die Nationalratswahlen festgelegten Fristen gelten zwecks einheitlicher Handhabung auch für Kantonsratswahlen. Dieser Termin definiert somit den offiziellen Abschluss des amtlichen Wahlvorschlagsverfahrens.

Nach *Abs. 2* können die politischen Gemeinden für den Abschluss der Bereinigung der Wahlvorschläge bei Wahlen der Gemeindeparlamente eine andere Frist festlegen. Dies ist konsequent, weil die politischen Gemeinden bereits bei der Festlegung der Einreichfrist über einen entsprechenden Spielraum verfügen (Art. 32 Abs. 3 WAG-E).

Art. 42 Listen

Die aus dem Bundesrecht übernommene Bestimmung in *Abs. 1* (bisher Art. 11^{bis} Abs. 1 VVzUAG) definiert Listen als bereinigte Wahlvorschläge. Als bereinigt gelten Wahlvorschläge, wenn sie von der zuständigen Stelle als gültig bestätigt werden.

In *Abs. 2* werden die Kriterien und das Verfahren für die Vergabe der Ordnungsnummern (bei Nationalrats- und Kantonsratswahlen) in Ausführung von Art. 30 Abs. 2 BPR festgelegt. Der Bund hat bereits bei der Einführung des BPR im Jahr 1976 auf den übertriebenen Wettbewerb nach den ersten Nummern hingewiesen und überlässt den Kantonen, nach welchem Kriterium die Nummern vergeben werden.³⁶ Wie im bisherigen Recht (Art. 11^{ter} Abs. 2 VVzUAG) erfolgt die Vergabe der Ordnungsnummern nach dem zeitlichen Eingang. Nach Art. 32 WAG-E setzt die Regierung jedoch neu einen Beginn der Einreichfrist für Nationalrats- und Kantonsratswahlen fest. Wahlvorschläge, die vor diesem festgesetzten Termin eingereicht werden, gelten demnach als am ersten Tag der Einreichfrist eingegangen. Werden mehrere Wahlvorschläge am selben Tag eingereicht, entscheidet das Los. Die Losziehung wird von der Staatskanzlei durchgeführt und ist grundsätzlich öffentlich. Das Ergebnis der Losziehung wird den kandidierenden Gruppierungen und Parteien unter dem Vorbehalt eines gültigen Wahlvorschlags umgehend mitgeteilt.

Wenn es zu einem Losentscheid über die Vergabe der Ordnungsnummern kommt, können politische Gruppierungen beantragen, dass mehrere Listen, die diese Gruppierungen gleichzeitig einreichen, «en bloc» bei der Verlosung berücksichtigt werden. Damit erhalten diese Listen Ordnungsnummern, die direkt aufeinanderfolgen. Neben der gleichzeitigen Einreichung ist Voraussetzung, dass die politische Gruppierung die Reihenfolge der gemeinsam eingereichten Listen intern einvernehmlich festgelegt hat.

Das vorgesehene Verfahren zur Vergabe von Ordnungsnummern soll einen gewissen Anreiz bieten, die Wahlvorschläge frühzeitig einzureichen, um so auch die weiteren Vorbereitungen für die Wahl (z.B. Druck von Wahlwerbung mit den entsprechenden Ordnungsnummern) zu vereinfachen. Aus diesem Grund erscheint ein Vergabeverfahren, das erst nach Ablauf der Einreich- und Bereinigungsfrist eine Festlegung der Ordnungsnummern ermöglicht, nicht zweckmässig. Bei einem Verfahren, das z.B. auf die Parteistärke abstellt, stellt sich die Frage, ob auf die Parteistärke je Wahlkreis oder auf das kantonale Ergebnis abzustellen ist. Zudem führt es zu einer gewissen Ungleichbehandlung von neuen Gruppierungen, die nicht bereits vor der Einreichung ihrer Wahlvorschläge ihre Ordnungsnummer kennen und daher deutlich später mit der Vorbereitung der Wahlwerbung beginnen können.

Abs. 3 erklärt die politischen Gemeinden für zuständig, das Verfahren der Vergabe der Ordnungsnummern bei Wahlen der Gemeindeparlamente selbständig zu regeln.

Art. 43 Listenverbindungen a) Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente

Die Aufzählung im Artikeltitel weist darauf hin, dass für Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente vom Bundesrecht abweichende Bestimmungen gelten. Die Vorgaben für Listenverbindungen für Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente bleiben in materieller Hinsicht unverändert (vgl. Art. 55^{bis} UAG).

Abs. 1 legt die formalen Bedingungen für Listenverbindungen fest. Solche müssen von den berechtigten Personen übereinstimmend erklärt werden. Zudem ist es zum Zweck der klaren Zuordnung von Zusatzstimmen (vgl. Art. 95 WAG-E) erforderlich, eine der verbundenen Listen als Stammliste zu bezeichnen.

³⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR), BBl 1975, 1338.

Abs. 2 legt die inhaltlichen Bedingungen für zulässige Listenverbindungen fest. Diese entsprechen materiell den Beschränkungen für Unterlistenverbindungen des Bundesrechts. Verbindungen zwischen Listen mit gleicher Bezeichnung, die sich nur durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden, wie dies beispielsweise bei Jungparteien der Fall ist, sind somit weiterhin zulässig. Der Unterschied zum Bundesrecht bezieht sich insbesondere auf das Verbot von zweistufigen Listenverbindungen, die weiterhin nicht zulässig sind. Mit dem im Rahmen des IV. Nachtrags zum UAG (nGS 34-42)³⁷ erfolgten Verbot von solchen zweistufigen Listenverbindungen wollte der Grosse Rat bzw. der Kantonsrat überparteiliche Listenverbindungen verunmöglichen und ausschliesslich Verbindungen zwischen Gruppierungen mit ähnlichen Ausrichtungen, im Wesentlichen *innerhalb* von politischen Parteien, zulassen sowie mit dieser Massnahme insgesamt die Zahl der Listenverbindungen im Interesse der Transparenz für die Stimmberechtigten beschränken. Mit dem vom Gesetzgeber im Rahmen des IV. Nachtrags zum UAG verankerten Verbots von überparteilichen Listenverbindungen wird die Gestaltungsfreiheit bei Listenverbindungen insofern begrenzt, als dass insbesondere Bezeichnungen mit Parteien als Flügel unzulässig sind. Die Bestimmung stellt keine abschliessende Präzisierung des Verbots von Listenverbindungen dar. Die Staatskanzlei bzw. die zuständige Stelle der Gemeinde entscheidet im Einzelfall über die Zulässigkeit von eingereichten Listenverbindungen.

Mit der Formulierung in *Abs. 3* werden Unterlistenverbindungen wie bisher (Art. 55^{bis} Abs. 1 Satz 2 UAG) ausdrücklich als unzulässig eingestuft. Damit können Listenverbindungen nur nach Massgabe der inhaltlichen Bedingungen in *Abs. 2* gebildet werden und insbesondere nicht zweistufig sein.

Abs. 4 greift Art. 18 Abs. 3 VVzUAG auf. Es wird präzisiert, dass Erklärungen über Listenverbindungen nicht widerrufen werden können. Zudem können die politischen Gemeinden für die Abgabe von Erklärungen über die Verbindung von Listen bei Wahlen der Gemeindeparlamente eine andere Frist als den bei Kantonsratswahlen vorgesehenen achten Montag vor dem Wahltag festlegen. Dies steht im Einklang mit der Autonomie der politischen Gemeinden bei der Festlegung weiterer Fristen im Wahlvorschlagsverfahren (vgl. Art. 32 Abs. 3 und Art. 41 Abs. 2 WAG-E).

Art. 44 Listenverbindungen b) Nationalratswahlen

Zur besseren Verständlichkeit und Lesbarkeit ist es zweckmässig, auf die für die Nationalratswahlen geltenden Vorgaben ausdrücklich zu verweisen. Nach Massgabe von Art. 31 Abs. 1 BPR fällt die Frist für die Abgabe von Erklärung über Listenverbindungen mit dem Ende der Bereinigungsfrist zusammen. Diese ist auf den achten Montag vor dem Wahltermin festgelegt (Art. 41 Abs. 1 WAG-E).

Art. 45 Stille Wahl

Die vorgeschlagene Regelung, die dem Bundesrecht entspricht, ist im bisherigen Recht nur unvollständig enthalten (Art. 28 VVzUAG). *Abs. 2* sieht somit ausdrücklich vor, dass in Fällen, in denen alle eingereichten Listen zusammen weniger Kandidierende aufführen, als Mandate zu vergeben sind, für die restlichen Sitze Ergänzungswahlen stattfinden. Dies entspricht jedoch keiner materiellen Neuerung, da in einem allfälligen Praxisfall das Bundesrecht entsprechend sachgemäss angewendet würde. Stille Wahlen sind bei Proporzahlen sehr selten. Es ist jedoch angezeigt, die vollständige Bestimmung aus dem Bundesrecht für die Anwendung bei Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente zu übernehmen.

³⁷ Vgl. ABI 1998, 1735 ff.

4.5 Stimmabgabe

4.5.1 Stimmmaterial

Art. 46 Inhalt

Die Vorgaben zum Stimmmaterial werden in Art. 46 WAG-E und den nachfolgenden Bestimmungen im Vergleich zum bisherigen Recht (Art. 22 ff. UAG) neu geordnet und redaktionell angepasst. Daraus ergeben sich in materieller Hinsicht jedoch keine Änderungen.

Die vorliegende Bestimmung definiert den Umfang des Stimmmaterials. Die bisher verwendete Bezeichnung «Stimmausweis» wird durch die Bezeichnung «Stimmrechtsausweis» ersetzt (*Bst. a*). Als Dokument, das die Stimmberechtigung ausweist und eine Person mithin zur Stimmabgabe berechtigt, ist diese inhaltlich treffende und schweizweit gebräuchlichere Bezeichnung vorzuziehen.

Bei Abstimmungen enthält das Stimmmaterial die zur Abstimmung gelangende Vorlage, die aus dem Wortlaut der zur Abstimmung stehenden Verfassungs- oder Gesetzesänderung sowie dem entsprechenden erläuternden Bericht³⁸ besteht (*Bst. b*).

Bestandteil des Stimmmaterials sind sodann der oder die Stimmzettel (*Bst. c*). Im Gegensatz zur strikten begrifflichen Trennung von Wahlen und Abstimmungen wird bei Wahlen ebenfalls der Begriff «Stimmzettel» verwendet. Bei Wahlen werden Stimmen für Kandidierende (bzw. wählbare Personen) oder Parteien abgegeben, weshalb der Begriff «Stimmzettel» auch für Wahlen verwendet werden kann.

Im Stimmmaterial müssen ebenfalls Informationen über die Fristen, die Modalitäten der Zustellung und die Verfahren der brieflichen, elektronischen sowie persönlichen Stimmabgabe, insbesondere die Standorte und Öffnungszeiten der Urnen, enthalten sein (*Bst. d*). Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Stimmberechtigten über die für eine gültige und fristgerechte Stimmabgabe erforderlichen Informationen verfügen. Diese im Stimmmaterial enthaltenen Informationen werden von den zuständigen Behörden in der Regel auch über andere Kanäle, insbesondere Internet, zugänglich gemacht.

Der Vollständigkeit halber wird neu auch das Zustellkuvert (*Bst. e*), mit dem die Stimmberechtigten das ausgefüllte Stimmmaterial zur Teilnahme an einer Wahl oder Abstimmung an die Gemeinde zustellen können, aufgeführt. In diesem Sinn gehört neu ebenfalls das amtliche Stimmzettelkuvert (*Bst. f*), in das die Stimmberechtigten zur Wahrung des Stimmgeheimnisses ihren oder ihre Stimmzettel legen können, ausdrücklich zum Inhalt des Stimmmaterials. Die zusätzlichen Bestimmungen in *Bst. e* und *Bst. f* implizieren nicht, dass eine korrekte Stimmabgabe nur mit dem amtlichen Zustellkuvert und Stimmzettelkuvert erfolgen kann. Eine korrekte Stimmabgabe ist auch mit einem privaten Zustellkuvert sowie mit einem privaten Kuvert für die Stimmzettel möglich (vgl. Art. 59 und Art. 67 WAG-E).

Art. 7 BPR schreibt vor, dass die Kantone die vorzeitige Stimmabgabe ermöglichen. Auf diese besondere, wenn auch äusserst selten genutzte Möglichkeit im Rahmen der persönlichen Stimmabgabe soll im Stimmmaterial ausdrücklich hingewiesen werden (*Bst. g*).

Bei sämtlichen Wahlen enthält das Stimmmaterial schliesslich eine von der zuständigen Stelle erstellte kurze Anleitung, wie der Stimmzettel korrekt ausgefüllt wird (*Bst. h*). Für die Nationalratswahlen erstellt die Bundeskanzlei nach Art. 34 BPR eine Wahlanleitung. Das Stimmmaterial bei

³⁸ Bei kantonalen Abstimmungen erlässt nach Art. 7 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) das Präsidium des Kantonsrates unter Zuzug des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst. In der Terminologie des Gemeindegesetzes wird der erläuternde Bericht für Gemeinden mit Bürgerversammlung als «Gutachten» bezeichnet (vgl. Art. 30 und 71 GG).

eidgenössischen Abstimmungen enthält nach Art. 11 BPR die vom Bund zur Verfügung gestellten Stimmzettel sowie eine Erläuterung des Bundesrates (Abstimmungsbroschüre). Die Wahlanleitungen zur Wahl der Regierung und des Kantonsrates sowie der Kreisgerichte werden von der Staatskanzlei, bei Wahlen der Gemeinden von der zuständigen Stelle der Gemeinde erstellt.

Abs. 2 hält fest, dass die Vorgaben bei der elektronischen Stimmabgabe vorbehalten bleiben. Namentlich bei der Einführung eines sogenannten Anmeldeverfahrens, bei dem sich die Stimmberechtigten für den elektronischen Stimmkanal entscheiden, können Abweichungen in Bezug auf das postalisch versendete Stimmmaterial vorgesehen werden (vgl. Art. 64 WAG-E).

Art. 47 Stimmrechtsausweis

Diese Bestimmung wird mit einigen Änderungen aus dem bisherigen Recht (Art. 5^{ter} UAG) übernommen, jedoch neu im Abschnitt zum Stimmmaterial geführt.

In *Abs. 1 Bst. a* soll neu der Jahrgang nicht mehr als Angabe auf dem Stimmrechtsausweis geführt werden. Mit dem Rückgang der Stimmabgabe an der Urne hat auch die Wichtigkeit der Angabe des Jahrgangs als zusätzliches Merkmal zur Identifikation einer stimmberechtigten Person an der Urne erheblich abgenommen, weshalb darauf verzichtet wird.

Bst. c ergänzt zur besseren Verständlichkeit den Zweck der Erklärung für die briefliche Stimmabgabe. Mit der Erklärung, die von der oder dem Stimmberechtigten für eine gültige briefliche Stimmabgabe zu unterzeichnen ist, bestätigt die stimmende Person, dass die Stimmabgabe ihrem Willen entspricht.

Bst. d hält fest, dass die für die elektronische Stimmabgabe erforderlichen Angaben auf dem Stimmrechtsausweis zu führen sind. Besonders hervorgehoben sind neben allgemeineren Angaben zu Fristen, Öffnungszeiten und Verfahren (vgl. Art. 46 *Abs. 1 Bst. d* WAG-E) die Authentisierungsmerkmale, die einer stimmberechtigten Person den geschützten Zugang zur E-Voting-Plattform für die Abgabe der elektronischen Stimme ermöglicht.

Abs. 2 hält wie bisher fest, dass Stimmrechtsausweise, die unterschiedliche Kreise von Stimmberechtigten zur Teilnahme an Wahlen oder Abstimmungen berechtigen, farblich zu unterscheiden sind. Dies gilt ebenso für die zugehörigen Stimmzettelkuverts (siehe auch die Erläuterungen zu Art. 59, 61 und 67 WAG-E). Die Vorgabe der farblichen Unterscheidung wurde als Vorsichtsmassnahme für eine ordnungsgemässe Auszählung und Ermittlung der Ergebnisse konzipiert und soll beibehalten werden. Im aktuellen Kontext kommt sie in Fällen zur Anwendung, in denen Spezialgemeinden die Durchführung an eine politische Gemeinde übertragen, die Adressaten der politischen Gemeinde und der Spezialgemeinde jedoch nicht deckungsgleich sind.

Art. 48 Gestaltung Stimmzettel

Die allgemeinen Vorgaben zur Gestaltung der Stimmzettel werden aus dem bisherigen kantonalen Recht (vgl. insbesondere Art. 23 UAG und Art. 9 VVzUAG) übernommen und in einer Bestimmung auf Gesetzesstufe gebündelt. Mit einigen geänderten Formulierungen wird der Praxis weitgehend Rechnung getragen.

Dies gilt insbesondere für die Präzisierung in *Abs. 4*, wonach sowohl unterschiedliche Wahlen als auch unterschiedliche Abstimmungen je klar voneinander getrennt auf einem Stimmzettel aufgeführt werden können. Stimmzettel mit mehreren Wahlen oder Stimmzettel mit mehreren Abstimmungsvorlagen werden ausschliesslich von politischen Gemeinden, die elektronische Hilfsmittel zur automatischen Erfassung und Auszählung einsetzen (E-Counting), verwendet. Soweit der Bund oder der Kanton eine solche Zusammenführung auf einem Stimmzettel nicht anordnet, werden entsprechende maschinenlesbare Stimmzettel von den Gemeinden wie bisher auf eigene

Kosten hergestellt. Sie sind der Staatskanzlei vor der Produktion und Zustellung zur Genehmigung einzureichen, wenn sie nicht nur Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde betreffen. Bei maschinenlesbaren Stimmzetteln für eidgenössische Abstimmungen holt die Staatskanzlei gemäss dem Kreisschreiben des Bundesrates über den Einsatz technischer Hilfsmittel³⁹ bei der Bundeskanzlei eine Genehmigung ein. Im genannten Kreisschreiben untersagt die Bundeskanzlei doppelseitige Stimmzettel für den Einsatz bei eidgenössischen Abstimmungen.

Mit der Vorschrift in *Abs. 3 Satz 2*, dass Stimmzettel nur einseitig bedruckt werden, wird dieses Verbot auch auf kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen ausgeweitet. Diese Ausweitung ist im Sinn der Einheitlichkeit bei der Gestaltung des Stimmmaterials wie auch zur verständlichen Handhabung bei der Stimmgabe angezeigt.

Art. 49 Stimmzettel a) Abstimmungen

Die Bestimmung zur Gestaltung von Stimmzetteln bei Abstimmungen (bisher Art. 9 Abs. 2 VVzUAG) wird um Vorgaben bei Abstimmungen mit Gegenvorschlag ergänzt. Stimmzettel bei Abstimmungen mit Gegenvorschlag enthalten zusätzlich zu den Abstimmungsfragen zu den beiden Vorlagen eine Stichfrage, die im Unterschied zu den Abstimmungsfragen zu den beiden Vorlagen nicht mit Ja oder Nein zu beantworten ist, sondern mit der geklärt wird, welche der beiden Vorlagen vorgezogen wird, falls beide Vorlagen mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhalten.

Art. 50 Stimmzettel b) Majorzwahlen

Die Vorgaben für Majorzwahlen werden weitgehend unverändert übernommen (Art. 23^{bis} Abs. 2 UAG). Festgehalten wird neu ausdrücklich, dass die bisherigen Kandidierenden mit dem Zusatz «bisher» gekennzeichnet werden. Im Unterschied zu Proporzahlen (vgl. Art. 51 WAG-E) sind gesetzlich keine weiteren Angaben zu den Kandidierenden vorgeschrieben.

Art. 51 Stimmzettel c) Proporzahlen

Mit dieser Bestimmung werden alle Vorgaben zur Gestaltung der Stimmzettel für Proporzahlen auf allen Staatsebenen übersichtlich an einem Ort gebündelt (vgl. auch Art. 33 BPR). Materiell ergeben sich keine Änderungen zum bisherigen Recht. Bei Proporzahlen als Listenwahlen ist es angezeigt, neben den amtlich bestätigten Listen auch ausdrücklich darauf zu verweisen, dass ein leerer Stimmzettel Teil des Stimmmaterials ist.

Die Angaben zu den Kandidierenden sind wie bisher im kantonalen Gesetz nicht näher ausgeführt. Mindestvorgabe für die Nationalratswahlen sind Familienname, Vorname und Wohnort (Art. 33 Abs. 1 BPR). In der Praxis werden neben Familienname, Vorname und Wohnort der Beruf, allfällige Titel, nebenamtliche Tätigkeiten sowie der Jahrgang aufgeführt. Bei den Angaben zu den Kandidierenden ist die Verständlichkeit der Angaben sowie die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des gesamten Stimmzettels zu berücksichtigen. Dabei ist insbesondere ausreichend Platz für allfälliges handschriftliches Kumulieren oder Panaschieren von Kandidierenden einzuräumen.

Art. 52 Zustellung

Diese Bestimmung wird mit einer materiellen Änderung aus dem bisherigen Recht (Art. 22 UAG) übernommen. Die minimale Zustellfrist von drei Wochen ist auf die Zustellfrist bei eidgenössischen Abstimmungen (Art. 11 Abs. 3 BPR) zurückzuführen. Die bisher geltende Minimalfrist von zehn Tagen bei Proporzahlen stützte sich ebenfalls auf das Bundesrecht. Mit der im Jahr 2015 erfolgten Teilrevision des BPR wurde diese Frist ebenfalls auf drei Wochen ausgeweitet. Es sei nicht angemessen, das umfangreiche Stimmmaterial für eine derart komplexe Wahl nur zehn Tage vor dem Wahltag zuzustellen. Im Kanton St.Gallen erhalten die Stimmberechtigten das

³⁹ Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln (BBI 2016, 4099).

Stimmmaterial sowohl für Nationalratswahlen als auch für Kantonsratswahlen bereits seit längerem jeweils drei Wochen vor dem Wahltag. Es ist angezeigt, diese Praxis neu auch gesetzlich festzuhalten.

Die Zustellfrist von zehn Tagen bleibt bei zweiten Wahlgängen erhalten. Ohne diese Frist wäre eine zeitnahe Durchführung eines zweiten Wahlgangs mit einem erneuten Wahlvorschlagsverfahren nicht möglich. *Abs. 2* und *Abs. 3* halten die verschiedenen Konstellationen fest, bei denen die verkürzte Frist von zehn Tagen zur Anwendung kommt.

Die gesetzlichen Zustellfristen führen zu einer gewissen Einschränkung in Bezug auf die Ansetzung von Wahl- und Abstimmungsterminen ausserhalb von Blankotermi- nen. Zur Vermeidung von Verwechslungen und ungültigen Stimmabgaben ist davon abzusehen, dass Stimmberechtigte für zwei unterschiedliche Wahl- und Abstimmungstermine das Stimmmaterial überlappend zugestellt erhalten. Daher kann das Stimmmaterial für eine nächste Wahl oder Abstimmung erst nach dem Wahl- oder Abstimmungstag der vorangehenden Wahl oder Abstimmung versendet werden.

Art. 53 Nachbezug Stimmrechtsausweis a) Wohnsitzwechsel

Diese Bestimmung regelt neu, unter welchen Bedingungen die Stimmberechtigten bei einem Wohnsitzwechsel das Stimmmaterial am neuen Wohnsitz beziehen können (für einen Umtausch eines nur für elektronische Stimmabgaben vorgesehenen Stimmrechtsausweises vgl. Art. 64 Abs. 3 WAG-E).

Grundsätzlich führt ein Wohnsitzwechsel zum sofortigen Verlust der Stimmberechtigung in der bisherigen Wohnsitzgemeinde. Fällt der Wohnsitzwechsel bzw. die entsprechende Anmeldung in den Zeitraum zwischen Erhalt des Stimmmaterials und der Frist von fünf Tagen für den Eintrag ins Stimmregister nach Art. 7 Abs. 4 WAG-E, besteht die Möglichkeit, dass diese Stimmberechtigten am neuen Ort einen zweiten Stimmmaterialsatz erhalten. Die Stimmberechtigten müssen in solchen Fällen den Stimmrechtsausweis der bisherigen Wohnsitzgemeinde abgeben. Diese Vorschrift ist als Massnahme zur Vermeidung der doppelten Stimmabgabe angemessen und wird in einigen Gemeinden bereits so gehandhabt.

Art. 54 Nachbezug Stimmrechtsausweis b) Verlust oder Nichterhalt

Diese Bestimmung regelt neu den Nachbezug bei Verlust oder Nichterhalt des Stimmrechtsausweises. Erhält eine stimmberechtigte Person den Stimmrechtsausweis nicht oder verliert sie diesen, kann sie bei der Gemeinde einen Ersatz-Stimmrechtsausweis beantragen. Mit dem Antrag legt die Person glaubhaft dar, dass sie bisher keinen Stimmrechtsausweis erhalten oder diesen verloren hat. Sie bestätigt schriftlich, dass sie bis zum Zeitpunkt des Nachbezugs nicht an der bevorstehenden Wahl oder Abstimmung teilgenommen hat.

4.5.2 Ausfüllen der Stimmzettel

Art. 55 Grundsatz

Der Grundsatz, dass Stimmzettel handschriftlich ausgefüllt oder geändert werden, wird unverändert aus dem bisherigen Recht (Art. 25 Abs. 2 UAG) übernommen. Mit dem Vorbehalt in Bezug auf die elektronische Stimmabgabe in *Abs. 2* gilt dieser Grundsatz somit uneingeschränkt für die briefliche und die persönliche Stimmabgabe.

Art. 56 Majorzwahlen

Die Vorgaben zum korrekten Ausfüllen des Stimmzettels werden neu in einer separaten Bestimmung, ohne inhaltliche Änderung im Vergleich zum geltenden Recht (Art. 25 Abs. 3 UAG), aufgeführt. Die Stimmzettel zum Ankreuzen haben sich seit der Einführung mit dem VI. Nachtrag zum UAG im Jahr 2006 (nGS 41-63) bewährt.

Art. 57 Proporzwahlen

Mit einer angepassten Formulierung soll die Verständlichkeit und Lesbarkeit im Vergleich zur heute geltenden Bestimmung (Art. 19 VVzUAG) erhöht werden. Abs. 1 weist auf die Möglichkeiten beim Ausfüllen des leeren Stimmzettels hin.

Abs. 2 zählt Wahlmöglichkeiten der Stimmberechtigten auf, wenn sie eine der vorgedruckten Listen verwenden. Die Möglichkeit, den Namen derselben kandidierenden Person zweimal auf den Stimmzettel zu schreiben (Abs. 3), ist sowohl beim vorgedruckten als auch beim leeren Stimmzettel gegeben. In Anlehnung an das Bundesrecht sollen die geläufigen Begriffe des Panaschierens und des Kumulierens ausdrücklich genannt werden. Die Bedingungen der Gültigkeit von Stimmzetteln bei Proporzwahlen werden in Art. 82 WAG-E geregelt.

4.5.3 Briefliche Stimmabgabe

Art. 58 Grundsatz

Der Grundsatz zur brieflichen Stimmabgabe wird mit einigen Präzisierungen ohne materielle Änderungen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 16 UAG). Nach Erhalt des Stimmmaterials kann die Stimme brieflich abgegeben werden (Abs. 1). Damit wird der frühestmögliche Zeitpunkt für eine gültige Stimmabgabe festgelegt. Die Unterscheidung des Aufgabeortes, bzw. zwischen Inland und Ausland, ist hierfür nicht relevant. Die ausdrückliche Nennung des Auslands als möglicher Aufgabeort für die briefliche Stimmabgabe könnte bei den Stimmberechtigten im Ausland zur Vermutung Anlass geben, dass die Kosten für die Rücksendung von der Gemeinde übernommen werden, wie dies bei Stimmberechtigten im Inland der Fall ist. Die Übernahme der Kosten für die Rücksendung des Stimmmaterials ist in Art. 59 Abs. 4 WAG-E geregelt und umfasst wie bisher ausschliesslich die Stimmabgabe im Inland. Eine Kostenübernahme von Auslandfrankaturen durch den Kanton (oder die Wohnsitzgemeinde) wäre weder wirtschaftlich noch praktikabel. Nach Art. 64 Abs. 3 WAG-E kann für Stimmberechtigte, die sich ausdrücklich für die elektronische Stimmabgabe angemeldet haben, die Möglichkeit zur brieflichen und persönlichen Stimmabgabe eingeschränkt sein, weil nicht mehr das gesamte Stimmmaterial (papierarmes E-Voting) versendet wird. In diesem Fall erhalten die angemeldeten Stimmberechtigten das für die briefliche oder persönliche Stimmabgabe erforderliche Stimmmaterial nur, wenn sie den postalisch zugestellten Stimmrechtsausweis oder einen entsprechenden Beleg für den elektronisch zugestellten Stimmrechtsausweis der zuständigen Stelle der Gemeinde vorlegen (vgl. Abschnitt 4.5.4).

Abs. 2 weist in Ergänzung zur bisherigen Formulierung ausdrücklich auf den Zweck für das fristgerechte Eintreffen des Stimmmaterials hin, namentlich die Berücksichtigung für die Auszählung. Aus den gängigen Zustellungsfristen im Postverkehr wird zudem ersichtlich, dass sich die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe bis Urnenschluss am Wahl- oder Abstimmungstag nicht auf die postalische Aufgabe beziehen kann. Entscheidend ist das rechtzeitige Eintreffen bei der Gemeinde. Dieses ist auch dann gewahrt, wenn das Zustellkuvert bis zu dem von der Gemeinde festgelegten Urnenschluss nach Art. 73 WAG-E in den von der Gemeinde bezeichneten Briefkasten (Art. 59 Abs. 4 WAG-E) geworfen wird. Zur Berücksichtigung aller rechtzeitig eingelangten brieflichen Stimmabgaben ist es somit erforderlich, zeitgleich zum Urnenschluss eine letzte Leerung des entsprechenden Gemeindebriefkastens vorzunehmen.

Art. 59 Ablauf

Diese Bestimmung wird mit einer inhaltlichen Änderung und einigen begrifflichen Anpassungen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 16^{bis} UAG). Das bisherige Recht ermöglicht, anstelle der Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis eine eigene Erklärung unterschrieben beizulegen. Von dieser Möglichkeit wird jedoch in der Praxis nicht Gebrauch gemacht. Sie ist überholt und führt allenfalls zu Unklarheiten über den Umfang des Stimmmaterials. Jeder Stimmrechtsausweis enthält bereits nach Art. 5^{ter} Abs. 1 Bst. c UAG eine vorgedruckte Erklärung, über wel-

che die stimmberechtigte Person bestätigen kann, dass die Stimmabgabe ihrem Willen entspricht. Mit der neuen Vorgabe in *Abs. 1 Bst. b*, wonach der Stimmrechtsausweis zur brieflichen Stimmabgabe zu unterzeichnen ist, wird die aktuelle Praxis abgebildet. Auf den Hinweis zur eigenen Erklärung wird in *Abs. 1* somit verzichtet.

Nach *Abs. 2* ist das Stimmzettelkuvert (vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. f WAG-E) mit dem Stimmrechtsausweis in das als Teil des Stimmmaterials zugesandte Zustellkuvert oder ein privates Zustellkuvert zu legen.

Nach *Abs. 3 Satz 1* kann anstelle des Stimmzettelkuverts auch ein privates Kuvert verwendet werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Beschaffenheit oder Farbe des Kuverts keine Rückschlüsse auf die Identität der oder des Stimmberechtigten zulässt. Nicht zulässig sind private Kuverts anstelle des Stimmzettelkuverts nach *Abs. 3 Satz 2* allerdings, wenn das Stimmmaterial unterschiedlich farbige Stimmzettelkuverts umfasst. Dies ist bei unterschiedlicher Stimmberechtigung der Fall (z.B. Wahlen der politischen Gemeinde sowie einer örtlichen Korporation mit nicht deckungsgleichem Kreis von Stimmberechtigten). In einer solchen Konstellation wären bei der Verwendung von privaten Kuverts die Prüfung der gültigen Stimmabgabe und die Zuordnung der Stimmabgaben für die Auszählung der jeweiligen Körperschaft erschwert oder gar nicht möglich.

Abs. 4 präzisiert die Art und Weise der Übermittlung der brieflichen Stimmabgabe. Sowohl das amtliche als auch das private Zustellkuvert kann wie bisher der Post übergeben werden oder in den von der Gemeinde bezeichneten Briefkasten eingeworfen werden. Die Gemeinde bezeichnet demnach vorgängig einen Briefkasten, in den das Zustellkuvert der brieflichen Stimmabgabe eingeworfen werden kann. Diese Information ist als Mitteilung im Sinn von Art. 46 Abs. 1 Bst. d WAG-E zu verstehen und wird demnach im Stimmmaterial aufgeführt. Der zusätzliche, eigenhändige Vermerk «briefliche Stimmabgabe» ist nur erforderlich, wenn ein privates Zustellkuvert verwendet wird, da ohne einen solchen Vermerk nicht ersichtlich wäre, dass es sich um eine Stimmabgabe handelt. Auf die Möglichkeit, das Zustellkuvert an der Urne an die Stimmzählerinnen und Stimmzähler abzugeben, wird verzichtet. Diese Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe kommt äusserst selten zur Anwendung und vermischt die Verfahren von unterschiedlichen Stimmkanälen. Eine Person, die am Wahl- oder Abstimmungstag ihre Stimme brieflich abgeben möchte, kann dies über den Einwurf in den von der Gemeinde bezeichneten Briefkasten vornehmen. Bezüglich Portokosten bei der brieflichen Stimmabgabe bleibt es dabei, dass die Gemeinde diese Kosten trägt (vgl. Art. 16^{bis} Abs. 4 Satz 3 UAG). Es wird allerdings präzisiert, dass die Regelung nur im Inland gilt.

Art. 60 Schreibunfähige Stimmberechtigte

Diese Bestimmung wird zur Hervorhebung als separate Bestimmung ohne inhaltliche Änderung aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 16^{bis} Abs. 2 UAG).

Art. 61 Prüfung

Diese Bestimmung wird ohne materielle Änderung aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 16^{ter} UAG). Mit der systematischen Einordnung im Erlass kommt zum Ausdruck, dass die Prüfung der brieflichen Stimmabgabe als Abschluss des Prozesses der Stimmabgabe und nicht bereits als Schritt der Ergebnisermittlung zu verstehen ist. Bei der Prüfung als «ungültig» ausgeschiedene Stimmabgaben werden bei der Ermittlung der Ergebnisse im Protokoll demnach nicht ausgewiesen (vgl. Art. 84 WAG-E).

Der Zeitpunkt dieser Prüfung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. In der Praxis erfolgt ein überwiegender Teil der Prüfung der brieflichen Stimmabgaben jeweils am Freitag oder Samstag vor dem Wahl- oder Abstimmungstag. Die Prüfung erfolgt unter Anwesenheit eines Ausschusses des Stimmbüros. Als Ausschuss gelten zwei Mitglieder des Stimmbüros, beispielsweise die Präsidentin oder der Präsident und eine Stimmzählerin oder ein Stimmzähler. (*Abs. 1*).

Abs. 2 führt wie bisher die kumulativen Bedingungen für die Gültigkeit auf. In der Praxis wird die Zustellung des Stimmrechtsausweises als hinreichender Nachweis für den Eintrag im Stimmregister erachtet. Die Stimmrechtsausweise werden gestützt auf einen elektronischen Auszug des Stimmregisters erzeugt. Die Bedingung in *Abs. 2 Bst. a* erfordert demnach keine Gegenprüfung jedes einzelnen Stimmrechtsausweises. In *Abs. 2 Bst. b* wird der bisherige Hinweis auf eine unterzeichnete Erklärung gemäss den Ausführungen zu Art. 59 WAG-E entsprechend mit dem Hinweis auf den «unterzeichneten Stimmrechtsausweis» ersetzt. *Abs. 2 Bst. c* verweist auf die zur Wahrung des Stimmgeheimnisses erforderliche Trennung von Stimmrechtsausweis und Stimmzettel. Zudem wird präzisiert, dass sich bei Wahlen und Abstimmungen mit unterschiedlicher Stimmberechtigung, bei der private Kuverts nicht zulässig sind (vgl. Art. 59 Abs. 3 WAG-E), der oder die Stimmzettel in den farbigen Stimmzettelkuverts befinden müssen.

In *Abs. 3* wird ergänzend zum bisherigen Recht präzisiert, dass die separaten Kuverts (Stimmzettelkuverts oder private Kuverts), die den oder die Stimmzettel enthalten, bis zum Beginn der Auszählung in einem verschlossenen Behältnis aufzubewahren sind. Insbesondere sind die brieflich eingegangenen Zustellkuverts von den persönlich an der Urne oder vorzeitig abgegebenen Stimmen getrennt aufzubewahren.

4.5.4 Elektronische Stimmabgabe

Art. 62 Festlegung

Die Bestimmungen über die Voraussetzungen der elektronischen Stimmabgabe in *Abs. 1* werden aus dem bisherigen Recht übernommen. Sie ergeben sich aus den einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts.⁴⁰ Die technischen Voraussetzungen beziehen sich vornehmlich auf Anforderungen an die Sicherheit und die Wahrung des Stimmgeheimnisses. Unter den «organisatorischen Voraussetzungen» werden die Ausgestaltung der Verfahren und Prozesse der elektronischen Stimmabgabe sowie deren Einbindung in den gesamten Ablauf für eine ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen und Abstimmungen verstanden. Kantonale Vorgaben für die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung sind aufgrund der dichten und umfassenden Regelungen auf Bundesebene nicht zweckmässig. Die Regelung auf Bundesebene stellt sicher, dass sämtliche E-Voting-Systeme in der Schweiz denselben Standards genügen.

Abs. 2 ermächtigt die Regierung, die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe einzugrenzen. Diese Bestimmung ist dem BPR entlehnt, wonach der Bundesrat im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden einen örtlich, zeitlich und sachlich eingegrenzten Gebrauch der elektronischen Stimmabgabe zulassen kann (vgl. Art. 8a Abs. 1 BPR). Die bundesrechtlichen Vorgaben sehen eine gestaffelte Ausweitung der elektronischen Stimmabgabe vor (vgl. VEleS). Unter dem Vorbehalt der entsprechenden Anforderungen entscheiden die Kantone im Einvernehmen mit den entsprechenden Gemeinden, in wie vielen Gemeinden bzw. wie vielen Stimmberechtigten in welchem zeitlichen Rahmen und für welche Wahlen und Abstimmungen die elektronische Stimmabgabe angeboten wird.

Abs. 3 verweist zur Festlegung der konkreten Ausgestaltung der elektronischen Stimmabgabe auf die Rahmengesetzgebung des Bundes und die sich daraus ergebende Genehmigungspraxis.

Die Kantone sind nach Bundesrecht nicht verpflichtet, E-Voting einzuführen. Sind Kantone nicht an der elektronischen Stimmabgabe interessiert, wird diese Möglichkeit der Stimmabgabe in den entsprechenden Kantonen nicht angeboten. Aus den Ausführungsbestimmungen der bundesrechtlichen Vorgaben ergibt sich, dass E-Voting in einem Kanton oder in einzelnen Gemeinden nicht angeboten werden kann, wenn die Voraussetzungen nach *Abs. 1* nicht gegeben sind oder die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe durch die Regierung gemäss *Abs. 2* eingegrenzt

⁴⁰ Art. 8a BPR; Art. 27a–27q VPR; VEleS.

ist. Es lässt sich somit weder aus dem Bundesrecht noch aus dem kantonalen Recht ein grundsätzlicher Anspruch auf Ausübung der elektronischen Stimmabgabe ableiten. Sind die Voraussetzungen nicht gegeben oder bestehen entsprechende Einschränkungen, kommen die nachfolgenden Bestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe (Art. 63 ff. WAG-E) somit nicht zur Anwendung.

Nach *Abs. 4* legt die Staatskanzlei die Öffnungs- und Schliessungszeiten der elektronischen Urne fest. Aufgrund der komplexen technischen und organisatorischen Ausgestaltung des E-Voting-Systems ist es angemessen, die Kompetenz zur Festlegung der Öffnungs- und Schliessungszeiten der elektronischen Urne der Staatskanzlei zuzuweisen. Diese Zuständigkeit schliesst eine allfällige Ermittlung der elektronisch abgegebenen Stimmen durch die Gemeinde nach Art. 81 *Abs. 4* WAG-E nicht aus.

Art. 63 Anmeldung a) Verfahren

Begleitend zur Ausweitung der elektronischen Stimmabgabe im Inland erwägen mehrere Kantone, die E-Voting bereits einsetzen oder einzusetzen beabsichtigen, ein Anmeldeverfahren für Stimmberechtigte einzuführen. Mit dem vorgeschlagenen Anmeldeverfahren können sich die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen vor *jeder* bevorstehenden Wahl oder Abstimmung für die elektronische Stimmabgabe an- oder abmelden. Ein Anmeldeverfahren ist zudem die organisatorische Voraussetzung für eine elektronische Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen. Bei einem papierarmen bzw. papierlosen E-Voting wird ein (weitgehend) medienbruchfreier Prozess ermöglicht, der mittel- bis längerfristig zu beträchtlichen Einsparungen bei Produktion und Versand des Stimmmaterials beiträgt.

Die vorliegende Bestimmung ermöglicht die Einführung eines Anmeldeverfahrens zur Ausübung der elektronischen Stimmabgabe und regelt die Bedingungen für die Anwendung dieses Verfahrens. Grundsätzlich bleibt es aufgrund der «Kann-Bestimmung» möglich, dass die elektronische Stimmabgabe auch ohne Anmeldeverfahren vorgesehen wird. Mit einem Anmeldeverfahren wird die elektronische Zustellung des Stimmmaterials für die elektronische Stimmabgabe möglich (vgl. Art. 64 WAG-E); ohne Anmeldeverfahren erfolgt die Zustellung auch für die elektronische Stimmabgabe wie bisher in jedem Fall postalisch.

Abs. 1 ermächtigt die Regierung, die elektronische Stimmabgabe von einer Anmeldung durch die Stimmberechtigte oder den Stimmberechtigten abhängig zu machen. Nach diesem Verfahren melden sich Stimmberechtigte, die ihre Stimme elektronisch abgeben möchten, vorgängig bei der zuständigen Stelle der Gemeinde an.

Die elektronische Stimmabgabe soll auch in Bezug auf das Anmeldeverfahren bürgerfreundlich ausgestaltet werden. *Abs. 2* sieht daher vor, dass sich Stimmberechtigte vor *jeder* bevorstehenden Wahl oder Abstimmung für die elektronische Stimmabgabe an- oder abmelden können. Die An- bzw. Abmeldung soll möglichst geringen administrativen Aufwand verursachen. Es wird nicht davon ausgegangen, dass die Stimmberechtigten häufig zwischen An- und Abmeldung zum E-Voting wechseln werden.

Einschränkungen für die An- oder Abmeldung für eine bevorstehende Wahl oder Abstimmung ergeben sich nach *Abs. 3* aufgrund der technischen Vorbereitungen des Stimmmaterials in zeitlicher Hinsicht. Die Aufbereitung des stimmkanalspezifischen Stimmmaterials bedingt, dass An- oder Abmeldungen für eine entsprechende Wahl oder Abstimmung acht Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag erfolgen müssen, um berücksichtigt zu werden. Trifft eine An- oder Abmeldung nach dieser Frist ein, wird sie auf die übernächste Wahl oder Abstimmung hin wirksam. Als Wahl gilt nach Art. 22 WAG-E der erste sowie der allfällige zweite Wahlgang. Eine An- oder Abmeldung zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang ist somit nicht möglich.

Art. 64 b) Stimmmaterial

Diese Bestimmung regelt die Anwendung des Anmeldeverfahrens hinsichtlich der elektronischen Zustellung des Stimmmaterials sowie den allfälligen Umtausch des für die elektronische Stimmabgabe erhaltenen Stimmmaterials zur Teilnahme an der brieflichen oder persönlichen Stimmabgabe. Für die elektronische Zustellung des Stimmmaterials (vgl. Art. 46 WAG-E) sind dabei verschiedene Varianten vorgesehen. Ein Anmeldeverfahren ist organisatorische Voraussetzung für eine elektronische Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen. Umgekehrt ist ein Anmeldeverfahren jedoch nicht zwingend mit einer elektronischen Zustellung verbunden.

Abs. 1 regelt die teilweise elektronische Zustellung des Stimmmaterials, wonach Stimmberechtigten, die sich nach Art. 63 WAG-E angemeldet haben, das Stimmmaterial nach Art. 46 WAG-E, mit Ausnahme des Stimmrechtsausweises, elektronisch zugestellt werden kann.

Der Stimmrechtsausweis wird nach *Abs. 2* den Stimmberechtigten bis zum Vorliegen eines nach Massgabe des Bundesrechts hinreichend sicheren elektronischen Verfahrens weiterhin postalisch zugestellt. Die elektronische Zustellung des Stimmrechtsausweises setzt wie erwähnt ein nach Massgabe des Bundesrechts hinreichend sicheres elektronisches Verfahren voraus. Ein solches Verfahren betrifft nicht nur die zum persönlichen Einstieg sowie zur persönlichen Bestätigung der elektronischen Stimmabgabe vorgesehene Authentisierung, sondern auch die sichere Zustellung der Prüfmerkmale zur Gewährleistung der individuellen Verifizierbarkeit (vgl. Art. 65 Bst. a, c und d WAG-E). Aus dieser Bestimmung ist kein Anspruch abzuleiten, dass die Zustellung elektronisch erfolgen muss, wenn die dazu erforderlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind.

Abs. 3 regelt den Fall, in dem Stimmberechtigte, die sich nach Art. 63 Abs. 2 und 3 WAG-E ordnungsgemäss für die elektronische Stimmabgabe angemeldet haben, nach Erhalt des Stimmrechtsausweises für die elektronische Stimmabgabe ihre Stimme doch brieflich oder persönlich abgeben möchten. In diesem Fall erhalten die angemeldeten Stimmberechtigten das für die briefliche oder persönliche Stimmabgabe erforderliche Stimmmaterial nur, wenn sie den postalisch zugestellten Stimmrechtsausweis oder einen entsprechenden Beleg für den elektronisch zugestellten Stimmrechtsausweis der zuständigen Stelle der Gemeinde vorlegen. Ausserdem prüft die zuständige Stelle der Gemeinde bei dieser Gelegenheit, ob die betreffende Stimmabgabe noch nicht elektronisch eingegangen ist. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, erhalten die Stimmberechtigten von der zuständigen Stelle der Gemeinde das für die briefliche oder die persönliche Stimmabgabe erforderliche Stimmmaterial. Damit wird eine doppelte Stimmabgabe vermieden. Mit dem Nachbezug des Stimmmaterials für die briefliche oder die persönliche Stimmabgabe ist die Abmeldung vom elektronischen Stimmkanal verbunden.

Art. 65 Ablauf

Diese Bestimmung regelt den Ablauf der elektronischen Stimmabgabe nach Massgabe der bundesrechtlichen Anforderungen betreffend Sicherheit und Beweisbarkeit. Zur elektronischen Stimmabgabe muss die stimmende Person unter Verwendung von Authentisierungsmerkmalen gegenüber der zuständigen Behörde nachweisen, dass sie stimmberechtigt ist. Nach *Bst. a* gibt sie zu diesem Zweck die vorgesehenen Authentisierungsmerkmale auf der Benutzerplattform ein. Die Benutzerplattform ist die vom E-Voting-System erzeugte grafische Benutzeroberfläche, über die mittels eines geeigneten Geräts die elektronische Stimmabgabe erfolgt.

Nach einer erfolgreichen Authentisierung füllt die stimmende Person nach *Bst. b* den elektronischen Stimmzettel aus. Das Ausfüllen des elektronischen Stimmzettels erfolgt durch die Anwahl der entsprechenden Felder auf der Benutzerplattform auf dem vom Kanton eingesetzten E-Voting-System.

Die bundesrechtlichen Anforderungen an die elektronische Stimmabgabe sehen vor, dass für die stimmende Person die erfolgreiche Übermittlung der Stimme ans E-Voting-System auf der Benutzerplattform erkennbar sein muss (vgl. Art. 4 Abs. 2 VELeS). Zu dieser Überprüfung stehen den Stimmberechtigten individuelle Prüfmerkmale zur Verfügung. Die stimmende Person kann anhand dieser Prüfmerkmale die erfolgreiche Übermittlung kontrollieren (*Bst. c*). Diese Überprüfung wird den Stimmberechtigten empfohlen, ist aber nicht zwingend.

Bst. d schreibt vor, dass die stimmende Person die definitive Stimmabgabe ausdrücklich bestätigen muss. Diese Bestätigung erfolgt durch die Eingabe eines weiteren Authentisierungsmerkmals. Bis zu diesem Zeitpunkt kann die stimmende Person ihre Stimmabgabe ändern oder abbrechen.

Art. 66 Ungültige Stimmabgabe

Art. 12 Abs. 3 BPR schreibt vor, dass das kantonale Recht für den Einsatz von E-Voting die Voraussetzungen der gültigen Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe umschreibt. Art. 66 WAG-E definiert die Ungültigkeitsgründe für die elektronische Stimmabgabe in Ausführung dieser bundesrechtlichen Vorgabe. Ungültige Stimmabgaben sind bei der elektronischen Stimmabgabe ausschliesslich auf technische Unzulänglichkeiten oder eine missbräuchliche Verwendung zurückzuführen. In Bezug auf die einzelnen Stimmen ist bei Abstimmungen und Proporzwahlen grundsätzlich keine Ungültigkeit möglich. Bei Majorzwahlen gelten die Ungültigkeitsgründe nach Art. 91 WAG-E.

Bst. a legt fest, dass eine Stimmabgabe ungültig ist, wenn sie nicht in der vorgesehenen Form und Verschlüsselung erfolgt. Aus sicherheitstechnischen Gründen und zur Wahrung des Stimmgeheimnisses muss eine elektronische Stimmabgabe über das eingesetzte System sowie korrekt verschlüsselt in der elektronischen Urne eintreffen.

Nach *Bst. b* sind Stimmabgaben, die nicht bis zur Schliessung der elektronischen Urne eintreffen, ungültig. Eine verspätete Abgabe ist im Regelfall technisch nicht möglich, da die Benutzerplattform keine Stimmabgaben mehr zulässt, nachdem die elektronische Urne geschlossen ist.

Bst. c legt fest, dass Stimmabgaben, die nicht entschlüsselt und gelesen werden können, ungültig sind. Dieser Ungültigkeitsgrund ergibt sich aus den Vorgaben zur Verschlüsselung bzw. Entschlüsselung.

Bst. d hält abschliessend fest, dass missbräuchlich erfolgte Stimmabgaben ungültig sind. Als missbräuchliche Stimmabgaben gelten Stimmabgaben, die nachweislich nicht von der durch die Authentisierungsmerkmale bestimmten Person abgegeben worden, unter falscher Verwendung dieser Merkmale erfolgt oder manipuliert worden sind.

4.5.5 Persönliche Stimmabgabe

Art. 67 Ablauf

Diese Bestimmung regelt den Ablauf der persönlichen Stimmabgabe an der Urne. Die bisherigen Vorgaben (vgl. Art. 28 UAG) werden ohne wesentliche materielle Änderungen übernommen. Die Aufteilung auf die entsprechenden Absätze gibt die Schritte aus Sicht der Stimmberechtigten wieder.

In *Abs. 2* wird präzisiert, dass für die Stimmabgabe die mit dem Stimmmaterial zugestellten oder die aufliegenden Stimmzettel zu verwenden sind. Dies steht im Einklang mit der Regelung, wonach weiterhin nur amtliche Stimmzettel zulässig sind (Art. 82 Abs. 1 *Bst. a* WAG-E). In Übereinstimmung mit Art. 82 Abs. 1 *Bst. c* WAG-E schreibt *Abs. 3* ausdrücklich vor, dass die ausgefüllten Stimmzettel in das mit dem Stimmmaterial zugesendete Stimmzettelkuvert zu legen sind und danach in die Urne geworfen werden müssen. Anstelle des Stimmzettelkuverts kann nach *Abs. 4*

ein privates Kuvert verwendet werden, ausgenommen in Fällen mit unterschiedlicher Stimmbe-
rechtigung, in denen das Stimmmaterial unterschiedlich farbige Stimmzettelkuverts umfasst (vgl.
Erläuterungen zu Art. 59).

Art. 68 Auflage

Diese Bestimmung wird ohne Veränderung aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 26
UAG).

Art. 69 Urnendienst

Diese Bestimmung wird mit leichten sprachlichen Anpassungen aus dem bisherigen Recht über-
nommen (vgl. Art. 7 UAG). Aus den Stimmzählerinnen und Stimmzählern, die nach Art. 19
WAG-E für die Wahl oder Abstimmung einberufen worden sind, erfolgt die Einteilung für den Ur-
nendienst (*Abs. 1*).

Abs. 2 hält die allgemein etablierte Praxis fest, dass die Stimmabgabe an der Urne jeweils von
wenigstens zwei Personen des Stimmbüros abgewickelt wird. Die Wahrung des Stimmgeheim-
nisses erfordert unter anderem, dass die Auszählung der Stimmen vom Ort der Stimmabgabe an
der Urne räumlich getrennt ist.

Dies hat zur Folge, dass die Urnendienst leistenden Stimmzählerinnen und Stimmzähler die
an der Urne abgegebenen Stimmen zur Auszählung den anderen Stimmzählerinnen oder
Stimmzählern übergeben. Werden nach Art. 19 Abs. 1 WAG-E nur zwei Stimmzählerinnen
oder Stimmzähler einberufen, müssen Urnendienst und Auszählung zeitlich getrennt erfolgen.

Abs. 3 schliesst aus, dass die Präsidentin oder der Präsident des Stimmbüros oder die Schreibe-
rin oder der Schreiber Urnendienst leistet. Die Präsidentin oder der Präsident des Stimmbüros
leitet die Ermittlung sowie die Übermittlung der Ergebnisse, weshalb sie oder er nicht auch den
Urnendienst übernehmen kann. Die Schreiberin oder der Schreiber ist für die organisatorische
und verfahrenstechnische Ausgestaltung der Ermittlung und Übermittlung der Ergebnisse zustän-
dig. Diese Person kann daher ebenfalls nicht für den Urnendienst zur Verfügung stehen.

Art. 70 Überwachung der Urnen a) während der Öffnungszeit

Die Bestimmung zur Überwachung der Urnen wird ohne materielle Änderung aus dem bisherigen
Recht übernommen (vgl. Art. 29 UAG). Sie führt insgesamt die Aufgaben für die Urnendienst lei-
stenden Stimmzählerinnen oder Stimmzähler aus. *Abs. 1* unterstreicht, dass zwingend zu je-
dem Zeitpunkt zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler anwesend sein müssen. *Abs. 2* prä-
zisiert seinerseits die zur Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erforderlichen
Aufgaben. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur farblichen Unterscheidung von Kuverts
(Art. 67 Abs. 4 WAG-E) bei unterschiedlicher Stimmberechtigung verdeutlicht *Abs. 2 Bst.c*, dass
die stimmende Person jeweils nur ein Kuvert je Farbe in die Urne legt.

In *Abs. 3* wird zur Wahrung des Stimmgeheimnisses und zum Schutz vor Wahlfälschung aus-
drücklich darauf verwiesen, dass jegliche Unterstützung der stimmenden Person durch die Ur-
nendienst leistenden Stimmzählerinnen und Stimmzähler sowie andere Personen im Urnen-
raum untersagt ist. *Abs. 3 Satz 3* hält im Sinn einer Ausnahme fest, dass Personen, die ohne Un-
terstützung nicht in der Lage sind, die persönliche Stimmabgabe zu tätigen, Hilfspersonen beizie-
hen können, die sich zu diesem Zweck im Urnenraum aufhalten dürfen. Für die Wahl oder Ab-
stimmung aufgebotene Stimmzählerinnen und Stimmzähler dürfen aufgrund des ausdrückli-
chen Verbots in *Abs. 3 Satz 1* die Aufgaben einer Hilfsperson nicht ausüben.

Mit *Abs. 4* wird Art. 29 Abs. 4 UAG übernommen, allerdings unter Verzicht auf die Formulierung
betreffend Wanderurne, die nicht mehr vorgesehen ist (vgl. die Erläuterungen zu Art. 74 WAG-E).

Art. 71 Überwachung der Urnen b) ausserhalb der Öffnungszeit

Die Bestimmung wird mit wenigen redaktionellen Anpassungen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 30 UAG). Sie konkretisiert die Sicherheitsvorgaben für die Handhabung der Urne nach Ablauf der Urnenöffnungszeit. Zur Sicherung des Inhalts ist es eine weit verbreitete Praxis, die Urne zu plombieren. Dies ist gesetzlich jedoch nicht vorgeschrieben. Nach einem allfälligen Unterbruch, aber insbesondere mit Blick auf die vorzeitige Stimmabgabe ist es möglich, dass eine bestimmte Urne über mehrere Tage verwendet wird. *Abs. 2* definiert, unter welchen Bedingungen die Urne geöffnet werden darf.

Art. 72 Ungehinderter Urnenzugang

Die Vorschriften zum Urnenzugang werden mit wenigen Anpassungen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 31 UAG). Sie sind vornehmlich als Massnahmen zur Vermeidung allfälliger Störungen und Hinderungen sowie allfälliger Wahlbestechung bei einer Stimmabgabe an der Urne zu verstehen. Daher werden in *Bst. a* neu auch «Geschenke» aufgeführt, die ebenso wenig verteilt werden dürfen wie Stimmzettel und Werbesachen. Trotz einer stark verminderten Nutzung der persönlichen Stimmabgabe an der Urne behalten diese Vorschriften ihre Berechtigung.

Art. 73 Urnenschluss

In dieser Bestimmung wird der Urnenschluss im Kanton St.Gallen auf spätestens 12:00 Uhr festgelegt (vgl. Art. 12 UAG). In Ergänzung zum geltenden Recht werden die Gemeinden zudem verpflichtet, eine Urne am Wahl- oder Abstimmungstag wenigstens eine Stunde geöffnet zu halten. Diese Vorgabe bildet weitgehend die Praxis ab. Die Gemeinden können wie bisher, unter dem Vorbehalt der minimalen Öffnungszeit von einer Stunde, den Urnenschluss in der Gemeinde mit hin selber festlegen. Aus der Verbindung mit Art. 58 Abs. 2 WAG-E, wonach die briefliche Stimmabgabe bis Urnenschluss möglich ist, ergibt sich, dass der Urnenschluss somit auch für die briefliche Stimmabgabe relevant ist.

Art. 74 Vortage a) Grundsatz

Die persönliche vorzeitige Stimmabgabe wird von den Stimmberechtigten äusserst selten genutzt. Das Bundesrecht sieht diese Möglichkeit weiterhin vor (Art. 7 BPR). Die entsprechenden Vorgaben werden wie bisher (Art. 13 UAG) ins kantonale Recht übernommen. Dagegen wird auf die in der Praxis bedeutungslose Möglichkeit zur Aufstellung von Wanderurnen (Art. 14 UAG), sowohl an den Vortagen als auch am Wahl- oder Abstimmungstag selber, verzichtet.

Die vorzeitige Stimmabgabe an der Urne (*Bst. a*) vollzieht sich wie die Stimmabgabe an der Urne am Wahl- oder Abstimmungstag und richtet sich demnach nach den Vorgaben nach Art. 67 ff. WAG-E. Diese Möglichkeit erfordert somit grundsätzlich die Anwesenheit von zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzählern. Diese insbesondere für kleinere Gemeinden aufwändigen Voraussetzungen sind jedoch nicht vollzugsgerecht, weshalb das Bundesrecht auch eine erleichterte Variante vorsieht. Diese Variante ermöglicht den Stimmberechtigten, die Stimmzettel in einem verschlossenen Kuvert bei der zuständigen Stelle der Gemeinde abzugeben (*Bst. b*). Die Bezeichnung der zuständigen Stelle gilt als Mitteilung im Sinn von Art. 46 *Bst. d* WAG-E und ist im Stimmmaterial aufzuführen.

Art. 75 Vortage b) Abgabe an die zuständige Stelle der Gemeinde

Diese Bestimmung präzisiert den Ablauf der erleichterten vorzeitigen Stimmabgabe, die im bisherigen Recht nicht hinreichend geregelt ist. Im Unterschied zum Verfahren an der Urne gibt die Stimmberechtigte oder der Stimmberechtigte bei der zuständigen Stelle der Gemeinde den unterschriebenen Stimmrechtsausweis ab. Die zuständige Stelle nimmt nach Prüfung des Stimmrechtsausweises die Stimmzettel in einem verschlossenen Kuvert entgegen. Mit dem Verweis auf die sachgemässe Anwendung von Art. 67 Abs. 4 WAG-E wird klargestellt, dass auch bei Abgabe an die zuständige Stelle der Gemeinde private Kuverts anstelle der Stimmzettelkuverts zulässig sind, aber nicht im Fall unterschiedlicher Stimmberechtigung.

Das Kuvert wird (bzw. die Kuverts im Fall unterschiedlicher Stimmberechtigung werden) nachfolgend von der zuständigen Stelle der Gemeinde bis zum Beginn der Auszählung in einer verschlossenen Urne aufbewahrt. Diese Form der vorzeitigen persönlichen Stimmabgabe bei der Gemeinde ist nicht mit der brieflichen Stimmabgabe zu verwechseln. Dies gilt es bei der Ermittlung der Zahl der brieflich, der persönlich und der elektronisch Stimmenden nach Art. 79 WAG-E entsprechend zu berücksichtigen.

4.6 Ergebnisermittlung

4.6.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 76 Fachanwendung

Die Bestimmung der zur Ergebnisermittlung eingesetzten Fachanwendung wird neu auf Gesetzesstufe geführt. Die Fachanwendung dient sowohl der Ermittlung und Übermittlung der Gemeindeergebnisse an den Kanton als auch der Ermittlung des kantonalen Ergebnisses durch Zusammenzug der Gemeindeergebnisse. Die Fachanwendung umfasst auch eine Ergebnisdatenbank, auf die zur Plausibilisierung der Ergebnisse zurückgegriffen wird. Bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen sind die Gemeinden verpflichtet, die entsprechende Fachanwendung und die daraus erstellten amtlichen Protokollformulare zu verwenden. Bei kommunalen Wahlen oder Abstimmungen steht sie den Gemeinden zur Verfügung. Die zentrale Funktion dieser Fachanwendung im gesamten Prozess der Ergebnisermittlung rechtfertigt eine gesetzliche Regelung.

Art. 77 Elektronische und technische Hilfsmittel

Diese neue Bestimmung stützt sich auf Art. 84 BPR zur Verwendung technischer Hilfsmittel und orientiert sich inhaltlich am einschlägigen Kreisschreiben des Bundesrates.⁴¹ *Abs. 1* hält allgemein fest, dass Gemeinden für die Auszählung der Ergebnisse elektronische und technische Hilfsmittel verwenden können. Diese Hilfsmittel umfassen gemäss dem Kreisschreiben sowohl Verfahren zur Vorsortierung und Auszählung von Stimmzetteln, die auf mechanische bzw. physikalische Prinzipien abstellen, namentlich Banknotenzählmaschinen und Präzisionswaagen, sowie Verfahren zur elektronischen Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln. Unter dem Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorgaben ist der Einsatz solcher Hilfsmittel bei eidgenössischen, kantonalen sowie kommunalen Wahlen und Abstimmungen generell zulässig.

In *Abs. 2* werden die Vorbehalte zum Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln zur automatischen Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln (E-Counting) präzisiert. Der Einsatz solcher Hilfsmittel bedarf einer Genehmigung der Staatskanzlei. Zur elektronischen Erfassung und Auszählung werden dafür vorgesehene Stimmzettel erstellt, auf denen staatsebenenübergreifend mehrere Abstimmungsvorlagen oder mehrere Majorzwahlen aufgeführt werden können (vgl. Art. 48 *Abs. 4* WAG-E). *Abs. 2* hält fest, dass Gemeinden, die bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen solche Hilfsmittel einsetzen, der Staatskanzlei vorgängig Belegexemplare der maschinenlesbaren Stimmzettel zur Überprüfung einreichen. Die Vorgaben zu einseitigen Stimmzetteln sowie zur Trennung von Wahlen und Abstimmungen auf Stimmzetteln gelten auch für maschinenlesbare Stimmzettel (Art. 48 *Abs. 3* und *4* WAG-E).

Art. 78 Zeitliche Vorgaben

Diese Bestimmung fasst die für die Auszählung und Ermittlung der Gemeindeergebnisse massgebenden zeitlichen Vorgaben zusammen. *Abs. 1* hält einführend den Grundsatz fest, dass die Auszählung am Vormittag des Wahl- oder Abstimmungstags beginnt. Dies trägt der üblichen Praxis Rechnung, wonach Gemeinden mit der Auszählung der brieflich eingelangten Stimmzettel am Wahl- oder Abstimmungstag vor dem vom Kanton festgelegten Urnenschluss beginnen. Mit der

⁴¹ Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 18. Mai 2016 über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln (BBI 2016, 4099).

bisherigen Formulierung in Art. 37 UAG wird entgegen der aktuellen Praxis davon ausgegangen, dass der Beginn der Auszählung vor Urnenschluss nach wie vor die Ausnahme darstellt.

Nach bisherigem Recht haben die Gemeinden mit über 10'000 Stimmberechtigten gestützt auf Art. 41^{bis} UAG die Möglichkeit, mit Genehmigung des zuständigen Departementes den Zeitpunkt des Auszählungsbeginns abweichend vom Gesetz auf den Vortag zu verlegen. Die neue Formulierung in *Abs. 1 Bst. a* bildet die bisherige Praxis klar und verständlich ab. Mit dieser Regelung wird der bisherige Genehmigungsvorbehalt in Art. 41^{bis} UAG hinfällig.

Bei Proporzahlen sowie Erneuerungswahlen der Gemeinden ohne Parlament besteht auch bei Gemeinden mit weniger als 10'000 Stimmberechtigten ein ausgewiesenes Bedürfnis, mit der Auszählung der brieflich eingelangten Stimmzettel am Vortag des Wahltags beginnen zu können. Die neue Regelung in *Abs. 1 Bst. b und Bst. c* räumt diese Möglichkeit sämtlichen Gemeinden bzw. den Stimmbüros der Gemeinden ein. Die Bereinigung von Stimmzetteln und erste Zählerarbeiten können somit bereits am Vortag des Wahltags vorgenommen werden. Ausgehend von der Eigenverantwortung der Gemeinden bei der Ermittlung des entsprechenden Gemeindeergebnisses ist es angemessen, den Gemeinden bei der organisatorischen Ausgestaltung der Auszählung diese Möglichkeit der Vorverlegung einzuräumen. Mit dieser Regelung wird ein angemessener Ausgleich erreicht zwischen dem Bedürfnis der Gemeinden und des Kantons, frühzeitig mit den umfangreichen Zählerarbeiten zu den Proporzahlen und den Erneuerungswahlen der Gemeinden und allenfalls gleichzeitig stattfindenden Abstimmungen zu beginnen einerseits und den Risiken einer vorzeitigen Veröffentlichung von Teilergebnissen andererseits.

Der Beginn der Auszählung definiert sich durch den Zeitpunkt der Öffnung der Kuverts, in denen sich die Stimmzettel befinden. Vorbereitende Arbeiten zur manuellen, mechanischen oder elektronischen Zählung oder Erfassung von Stimmzetteln (z.B. Vorsortieren oder Bereinigen) gehören demnach zur Auszählung. Die Öffnung der Zustellkuverts und die damit einhergehende Prüfung der brieflichen Stimmabgabe gehören, wie der systematischen Eingliederung der betreffenden Bestimmung (Art. 61 WAG-E) zu entnehmen ist, zum Abschluss der Stimmabgabe und somit nicht zur Ergebnisermittlung. Diese Arbeiten können jederzeit von einem Ausschuss des Stimmbüros ausgeführt werden.

Abs. 2 hält fest, dass Mitglieder des Stimmbüros sowie auch die für administrative Arbeiten beigezogenen Personen Teilergebnisse, die sich allenfalls aus den vorbereitenden Arbeiten an den Stimmzetteln oder dem begonnenen Zählprozess ergeben oder die Aufschluss über einen möglichen Ausgang einer Wahl oder Abstimmung geben, geheim halten müssen. Eine Missachtung dieser Vorgaben ist als Verletzung des Amtsgeheimnisses einzustufen.

In *Abs. 3* wird die bisherige Vorgabe zur Reihenfolge der Ergebnisermittlung bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen und Abstimmungen ohne Veränderung übernommen (vgl. Art. 37 Abs. 2 UAG). Die Reihenfolge ergibt sich aus der Logik des Zusammenzugs und der Übermittlung von Ergebnissen aus der jeweils unteren an die obere Staatsebene. Bei den Erneuerungswahlen der Mitglieder der Regierung und des Kantonsrates erlässt die Staatskanzlei entsprechende Weisungen zur Reihenfolge bei der Auszählung.

Art. 79 Zu ermittelnde Werte

Das Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung umfasst neben der Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen einer Abstimmungsvorlage oder den von einer kandidierenden Person erhaltenen Stimmen weitere Werte. Diese Werte sind ebenfalls Bestandteil des amtlichen Ergebnisses und werden im vorliegenden Erlassentwurf jeweils als «zu ermittelnde Werte» aufgeführt.

Die vorliegende Bestimmung umfasst die Werte, die bei jeder Wahl oder Abstimmung zu ermitteln sind, weswegen sie im Abschnitt «Ergebnisermittlung, Allgemeine Bestimmungen» eingeordnet ist. Die vorgesehene «Kenntnisnahme» der Zahl der Stimmberechtigten durch das Stimmbüro deutet an, dass dieser Wert bereits vor Beginn der Auszählung feststeht. Die Zahl der Stimmberechtigten wird insoweit nicht ermittelt, sondern entspricht jeweils dem Stand des Stimmregisters am Wahl- oder Abstimmungstag. Die Kenntnisnahme durch das Stimmbüro setzt voraus, dass die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer die entsprechende Zahl der Schreiberin oder dem Schreiber vor oder spätestens am Wahl- oder Abstimmungstag übermittelt. Der Stichtag für die Stimmberechtigung ist jeweils der Wahl- oder Abstimmungstag. Für Eintragungen in das Stimmregister gilt die vom Bundesrecht (Art. 4 Abs. 2 BPR) übernommene Frist von fünf Tagen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag. Das Gesetz sieht keine Schliessung des Stimmregisters vor. Es steht im Ermessen der Gemeinde, ob sich Stimmberechtigte auch nach dieser Frist für die bevorstehende Wahl oder Abstimmungen eintragen können.

Das Stimmbüro ermittelt die Zahl der brieflich, der persönlich und der elektronisch Stimmenden. Die Zahl der brieflich Stimmenden ergibt sich aus den gültigen Stimmrechtsausweisen aus der brieflichen Stimmabgabe. Ungültige briefliche Stimmabgaben (vgl. Art. 61 Abs. 2 WAG-E), insbesondere nicht unterschriebene Stimmrechtsausweise, sind vorgängig auszuscheiden, und deren Anzahl ist separat festzuhalten. Die Zahl der persönlich Stimmenden ergibt sich aus den an der Urne sowie den im Rahmen der vorzeitigen Stimmabgabe bei der zuständigen Stelle der Gemeinde abgegebenen gültigen Stimmrechtsausweisen. Als Zahl der elektronisch Stimmenden gilt die Summe aller gültig eingegangenen elektronischen Stimmabgaben. Die Gemeinde übermittelt diese Werte bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen an die Staatskanzlei.

Art. 80 Verfahren a) Grundsatz

Die Auszählung der brieflich und der persönlich abgegebenen Stimmen erfolgt auf der Grundlage der eingelangten gültigen Stimmzettel. Ungültige Stimmzettel werden bei der Auszählung nicht berücksichtigt. Es wird der allgemeine Grundsatz festgehalten, dass die Auszählung in Gruppen von wenigstens zwei Stimmentzählerinnen oder Stimmentzählern vorgenommen wird. Diese weit verbreitete Praxis der gegenseitigen Kontrolle trägt wesentlich zur Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit der gesamten Ergebnisermittlung bei.

Art. 81 Verfahren b) elektronisch abgegebene Stimmen

Diese Bestimmung präzisiert die Zuständigkeit und das Verfahren für die Ermittlung der elektronisch abgegebenen Stimmen. Die Ermittlung erfolgt durch die Entschlüsselung der elektronischen Urne. Aufgrund der komplexen technischen und organisatorischen Ausgestaltung des E-Voting-Systems ist es angemessen, die Ermittlung der elektronisch abgegebenen Stimmen im Grundsatz der Staatskanzlei zu übertragen (*Abs. 1*). Die Entschlüsselung wird vom kantonalen Stimmbüro beaufsichtigt (vgl. Art. 12 Bst. b WAG-E).

Nach der Entschlüsselung stellt die Staatskanzlei dem Stimmbüro der Gemeinde die aus den elektronisch abgegebenen Stimmen je Gemeinde ermittelten Werte zur Verfügung (*Abs. 2*). Jede Gemeinde verfügt demnach über das Teilergebnis der von den Stimmberechtigten einer Gemeinde abgegebenen elektronischen Stimmen. Die gemeindespezifischen Ergebnisse werden von der Staatskanzlei plausibilisiert und sind anschliessend auch von den entsprechenden Gemeinden auf ihre Korrektheit hin zu prüfen.

Abs. 3 legt fest, dass das Stimmbüro nach Abschluss der Auszählung die elektronisch abgegebenen Stimmen sowie die brieflich und die persönlich abgegebenen Stimmen zum Ergebnis zusammenführt. Dies ermöglicht, dass das Ergebnis der elektronisch abgegebenen Stimmen im Verhältnis zu den brieflich und persönlich abgegebenen Stimmen plausibilisiert wird. Der Zusammenzug des Ergebnisses der elektronischen Stimmen mit dem aus den brieflich und den persönlich

abgegebenen Stimmen ermittelten Ergebnis erfolgt über die vom Kanton zur Verfügung gestellten Fachanwendung (Art. 76 WAG-E). Das Gemeindeergebnis steht somit erst nach dem Zusammenzug aller abgegebenen Stimmen, einschliesslich der elektronisch abgegebenen Stimmen, fest. Das Stimmbüro stellt in sachgemässer Anwendung von Art. 78 Abs. 2 WAG-E sicher, dass diese Teilergebnisse auch nach der Abstimmung nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Das Gemeindeergebnis der eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen wird nach den Vorgaben von Art. 83 und 84 WAG-E der Staatskanzlei übermittelt.

Abs. 4 sieht vor, dass die Regierung die Zuständigkeit für die Ermittlung der elektronisch abgegebenen Stimmen politischen Gemeinden übertragen kann. Dies setzt voraus, dass sowohl die technischen Voraussetzungen seitens des E-Voting-Systems als auch die organisatorischen Voraussetzungen beim Kanton und der Gemeinde dafür gegeben sind.

Art. 82 Ungültige Stimmzettel

Die Bedingungen der Gültigkeit oder Ungültigkeit von Stimmzetteln werden mit einigen Anpassungen ohne materielle Änderung aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 32 UAG). Diese Bedingungen sind einerseits auf die im Bundesrecht genannten Gründe zurückzuführen und ergeben sich andererseits aus den verschiedenen kantonalen Vorgaben zum Verfahren der brieflichen und der persönlichen Stimmabgabe. Sie lassen sich nur auf physische Stimmzettel anwenden und gelten somit nicht für die elektronische Stimmabgabe, bei der ausschliesslich elektronische Stimmzettel zur Anwendung kommen. Bei der elektronischen Stimmabgabe sind nur ungültige Stimmabgaben (vgl. Art. 66 WAG-E), nicht aber ungültige Stimmzettel möglich.

Abs. 1 hält folgende Ungültigkeitsgründe fest:

- *Bst. a* legt das Verbot nicht amtlicher Stimmzettel fest.
- *Bst. b.* hält ausgehend vom Grundsatz nach Art. 55 WAG-E fest, dass anders als handschriftlich ausgefüllte Stimmzettel ungültig sind. Bei der Stimmabgabe über einen elektronischen Stimmzettel ist ein handschriftliches Ausfüllen nicht möglich. Die Vorgaben zur elektronischen Stimmabgabe nach Art. 65 ff. WAG-E bleiben somit vorbehalten.
- *Bst. c* präzisiert die Ungültigkeitsgründe für die persönliche Stimmabgabe. Stimmzettel, die bei der persönlichen Stimmabgabe ohne Kuvert in die Urne geworfen oder abgegeben werden, sind demnach ungültig. Dies gilt für die persönliche Stimmabgabe an der Urne nach Art. 67 ff. WAG-E sowie für die vorzeitige Stimmabgabe nach Art. 74 f. WAG-E.
- *Bst. d* schreibt vor, dass Stimmzettel, die den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen ungültig sind. Sie präzisiert in der nicht abschliessenden Aufzählung die beiden in der Praxis am häufigsten auftretenden Fälle, in denen Stimmzettel aufgrund einer nicht eindeutig erkennbaren Willensäusserung als ungültig zu erklären sind.
 - Ziff. 1* hält fest, dass Stimmzettel, die sich mit anderen, nicht gleichlautenden Stimmzetteln derselben Wahl oder Abstimmung im selben Kuvert befinden, ungültig sind. Befinden sich mehrere gleichlautende Stimmzetteln im Kuvert, ist einer dieser Stimmzettel gültig.
 - Ziff. 2* präzisiert die Ungültigkeitsgründe für Stimmzettel bei Majorzwahlen gestützt auf die entsprechenden Bestimmungen aus Art. 50 und 56 WAG-E. Als Grundsatz gilt, dass Stimmzettel, auf denen die Zahl der angekreuzten Namen die Zahl der zu wählenden Personen übersteigt, ungültig sind. In solchen Fällen ist der Wille der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennbar. Ausgenommen von diesem Grundsatz ist ein Stimmzettel, auf dem unterschiedliche Wahlen oder unterschiedliche Abstimmungen nach Art. 48 Abs. 4 WAG-E aufgeführt sind. Übersteigt die Zahl der angekreuzten Namen die Zahl der zu wählenden Personen bei einer Wahl auf einem solchen Stimmzettel, führt dies nicht zur Ungültigkeit des gesamten Stimmzettels. Die Ungültigkeit bezieht sich in solchen Fällen ausschliesslich auf die betroffene Wahl und

nicht auf die auf demselben Stimmzettel geführten anderen Wahlen. Die Beurteilung der Ungültigkeit nach Bst. d ist demnach gesondert für jede auf dem Stimmzettel aufgeführte Wahl vorzunehmen. Ohne diese Ausnahmeregelung würden grundsätzlich gültige Stimmzettel für eine entsprechende Wahl rein aufgrund der technischen Abwicklung des Auszählverfahrens als ungültig erklärt.

- *Bst. e* legt für Stimmzettel bei Proporzahlen einen weiteren Ungültigkeitsgrund fest (vgl. Art. 27 Bst. b VVzUAG). Danach sind Stimmzettel ungültig, wenn sie keinen Namen einer kandidierenden Person des Wahlkreises enthalten. Dieser Grund ergibt sich aus der Vorgabe bei Proporzahlen, wonach ausschliesslich amtlich vorgeschlagene Personen wählbar sind (vgl. Art. 51 und Art. 57 WAG-E). Als minimales Gültigkeitserfordernis für Stimmzettel gilt somit, dass wenigstens ein Name einer kandidierenden Person im Wahlkreis aufgeführt sein muss.
- *Bst. f* übernimmt das bundesrechtliche Verbot (Art. 12 Abs. 1 Bst. d, Art. 38 Abs. 1 Bst. d und Art. 49 Abs. 1 Bst. d BPR) von ehrverletzenden Bemerkungen sowie von Angaben, die das Stimmgeheimnis aufheben. Die Beurteilung einer ehrverletzenden Bemerkung ist nur im Einzelfall möglich. Angaben, die das Stimmgeheimnis aufheben, sind Angaben, die Rückschlüsse auf die stimmende Person zulassen. Dies verstösst gegen den Grundsatz der geheimen Stimmabgabe, weshalb Stimmzettel mit entsprechenden Angaben ungültig sind.
- *Bst. g* stellt auf den Spezialfall mit unterschiedlicher Stimmberechtigung ab, bei der die unterschiedlich farbigen (amtlichen) Stimmzettelkuverts verwendet werden müssen und private Kuverts nicht zulässig sind (vgl. Art. 59 Abs. 3, Art. 67 Abs. 4 WAG-E). Damit die Stimmzettel gültig sind, müssen sie sich im entsprechend zugehörigen Stimmzettelkuvert befinden. Wenn sich z.B. bei zwei Wahlen mit unterschiedlicher Stimmberechtigung die beiden Stimmzettel jeweils im falschen amtlichen Stimmzettelkuvert befinden, ist eine korrekte Zuordnung für die Auszählung nicht möglich.

Nach *Abs. 2* entscheidet das Stimmbüro bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Gültigkeit eines Stimmzettels. Das Stimmbüro kann festlegen, ob der Entscheid von allen einberufenen Mitgliedern gefällt wird oder ob dieser auch durch einen Ausschuss der anwesenden Mitglieder erfolgen kann. Die Schreiberin oder der Schreiber hat bei der Beurteilung von Stimmzetteln beratende Stimme; sie oder er nimmt an einer allfälligen Abstimmung unter den Mitgliedern des Stimmbüros nicht teil.

Art. 83 Nachzählung

Gemäss *Abs. 1* ist die leitende Behörde (die Regierung bzw. der Rat) verpflichtet, bei Wahlen und Abstimmungen des Kantons bzw. der Gemeinden im Fall von Unregelmässigkeiten eine Nachzählung anzuordnen. Dies gilt dann, wenn die leitende Behörde Unregelmässigkeiten feststellt, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Ergebnis⁴² wesentlich zu beeinflussen. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Unregelmässigkeiten im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens glaubhaft gemacht worden sind oder ob die leitende Behörde selber darauf aufmerksam geworden ist.

Die genannten Bedingungen sind den bundesrechtlichen Regelungen bei Abstimmungen entlehnt (Art. 13 Abs. 3 BPR). Allerdings soll die Bestimmung nicht nur im Fall eines sehr knappen Ergebnisses zur Anwendung kommen. Dies ist gerechtfertigt, weil Unregelmässigkeiten, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Ergebnis wesentlich zu beeinflussen, auch in anderen Fällen eine Nachzählung erforderlich erscheinen lassen.

⁴² Als Ergebnis im Sinn dieser Bestimmung gilt bei Abstimmungen das Ergebnis nach Art. 89 WAG-E, bei Majorzwahlen das Ergebnis nach Art. 92 und 93 WAG-E und bei Proporzahlen das Ergebnis nach Art. 102 WAG-E.

Die Bestimmung in *Abs. 1* stellt zudem eine Konkretisierung von Art. 10 Abs. 3 WAG-E dar («Bei Unregelmässigkeiten ordnet sie [die leitende Behörde] von Amtes wegen die notwendigen Massnahmen an.»).

Abs. 2 formuliert eine zusätzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Nachzählung, die so bereits im geltenden Recht (Art. 39 Abs. 4 UAG) enthalten ist: Ein sehr knappes Ergebnis bei Majorzwahlen der Gemeinden und Abstimmungen der Gemeinden ist – auch ohne Hinweis auf Unregelmässigkeiten – nachzuzählen, bevor es zu Protokoll genommen wird. Bei sehr knappen Gemeindeergebnissen bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen ist dies hingegen nicht geboten, weil solche sehr knappen Gemeindeergebnisse nicht direkt zu einem sehr knappen eidgenössischen oder kantonalen Ergebnis führen.

Die Bestimmung nach *Abs. 2* kommt bei Abstimmungen und Majorzwahlen zur Anwendung, nicht aber bei Proporzahlen. Bei Proporzahlen sind knappe Ergebnisse sehr häufig. Im Gegensatz zu Majorzwahlen lassen sich bei Proporzahlen sehr knappe Ergebnisse nicht bereits bei blosser Betrachtung der Listenergebnisse feststellen, sondern es sind mehrere Rechenoperationen vorzunehmen, die je für sich knappe Resultate ergeben können. Es bestünde die Gefahr, dass bei Proporzahlen die Wahlergebnisse bis am Abend des Wahltags nicht vorliegen und die Mitglieder der Parlamente aufgrund der Anordnung einer Nachzählung erst später festgestellt werden könnten. Aus diesem Grund ist bei Proporzahlen ein sehr knappes Ergebnis allein – also ohne dass Unregelmässigkeiten festgestellt werden (siehe *Abs. 1*) – kein Grund für eine Nachzählung.

Wann ein Ergebnis «sehr knapp» ist, kann abstrakt kaum sinnvoll festgelegt werden. Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes sieht davon ab. Sie liefert aber Anhaltspunkte, wann von einem sehr knappen Ergebnis auszugehen ist.⁴³

Abs. 3 verweist der Vollständigkeit halber für Nachzählungen bei Nationalratswahlen und eidgenössische Abstimmungen auf die anwendbaren Bestimmungen des Bundesrechts (Art. 13 Abs. 3 BPR und Art. 11 VPR).

Art. 84 Ergebnis a) Protokoll Gemeinde

Diese Bestimmung wird mit einigen redaktionellen Anpassungen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 38 und 40 UAG). Sie fasst alle Ergebniswerte zusammen, die im Protokoll einer Gemeinde ausgewiesen werden. Diese inhaltlichen Vorgaben gelten sowohl für Gemeindeprotokolle bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen als auch für Protokolle bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde.

Abs. 1 Bst. a und *Bst. b* nehmen die grundlegenden Ergebniswerte nach Art. 79 WAG-E (Zahl der Stimmberechtigten sowie Zahl der brieflich, der elektronisch und der persönliche Stimmenden) auf, die bei allen Wahlen und Abstimmungen zu ermitteln und entsprechend auszuweisen sind. *Bst. c* bezieht sich auf die in den entsprechenden Bestimmungen genannten spezifischen Ergebniswerte für Abstimmungen (Art. 88 WAG-E), für Majorzwahlen (Art. 90 WAG-E) sowie für Proporzahlen (Art. 97 WAG-E). Die Vorgabe in *Bst. d* ergibt sich aus dem Umstand, dass mit dem Ergebnis bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde bereits das Endergebnis vorliegt. Es handelt sich nicht um ein Teilergebnis einer eidgenössischen oder kantonalen Wahl oder Abstimmung, weshalb kein Zusammenzug beim Kanton erfolgt. Die Gemeinde weist somit zusätzlich zu den zu ermittelnden Werten aus:

- bei Gemeindeabstimmungen das Ergebnis nach Art. 89 WAG-E;
- bei Majorzwahlen der Gemeinde das massgebende Mehr und das Ergebnis nach Art. 92 WAG-E, einschliesslich der Ausscheidung nach Art. 93 WAG-E;
- bei der Wahl des Gemeindeparlamentes das Ergebnis nach Art. 102 WAG-E.

⁴³ Vgl. etwa BGE 141 II 297, BGE 136 II 132 und BGE 131 I 442.

Abs. 2 nennt die Mitglieder des Stimmbüros und die erforderliche Anzahl Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die ein Protokoll unterzeichnen müssen, damit es gültig ist. Es kann auch von mehr als zwei Stimmzählerinnen und Stimmzählern unterschrieben werden.

Nach *Abs. 3* stellen die Gemeinden bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen die Original-Protokolle umgehend der Staatskanzlei zu. Bei Wahlen der Gemeinden erfolgt ebenfalls eine Zustellung an das zuständige Departement (Departement des Innern). Die Protokolle werden nach der Erfassung der Ergebniswerte in der Fachanwendung nach Art. 76 WAG-E erstellt. Die am Wahl- oder Abstimmungstag übermittelten bzw. gemeldeten Ergebniswerte (siehe Art. 85 Abs. 1 WAG) sind somit mit den im Protokoll ausgewiesenen Werten identisch. Rechtlich verbindlich ist das im unterschriebenen Protokoll ausgewiesene Ergebnis.

Art. 85 Ergebnis b) Zusammenzug beim Kanton

Diese Bestimmung hält die Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinde und Kanton beim Zusammenzug der Gemeindeergebnisse fest. Damit ist bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen das zweistufige Verfahren zur Ermittlung des kantonalen Ergebnisses gemeint.

Abs. 1 verpflichtet die Gemeinden, die Gemeindeergebnisse umgehend der Staatskanzlei zu melden. Als Meldung gilt die elektronische Übermittlung der erfassten Ergebniswerte mittels der Fachanwendung nach Art. 76 WAG-E. Als Gemeindeergebnis gelten die im Protokoll auszuweisenden Ergebniswerte nach Art. 84 Abs. 1 WAG-E, unter Vorbehalt von Bst. d der genannten Bestimmung, der ausschliesslich auf Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden anwendbar ist.

Abs. 2 hält allgemein die Zuständigkeit der Staatskanzlei für die umgehende Ermittlung des vorläufigen kantonalen Ergebnisses bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen fest. Als vorläufig gilt das kantonale Ergebnis bis zum Zeitpunkt der amtlichen Veröffentlichung nach Art. 104 WAG-E.

Art. 86 Ergebnis c) Protokoll Kanton

Nach dem Zusammenzug auf der Grundlage der gemeldeten Gemeindeergebnisse erstellt die Staatskanzlei das Protokoll mit dem kantonalen Ergebnis. Bei der Wahl der st.gallischen Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates sowie bei der Wahl der Mitglieder der Regierung wie auch bei eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen ist der Wahlkreis der gesamte Kanton. Bei der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates sowie bei Wahlen der Kreisgerichte gelten jeweils die nach Art. 37 KV bestimmten Wahlkreise.

Die Gesamtzahl der Stimmberechtigten im Kanton ergibt sich aus der Summe der von den Gemeinden übermittelten Zahlen der Stimmberechtigten je Gemeinde. In Übereinstimmung mit den Vorgaben zum Gemeindeprotokoll weist das kantonale Protokoll die Ergebniswerte je Wahl (Art. 90 WAG-E, Art. 98 WAG-E) und je Abstimmung (Art. 88 WAG-E) sowie das jeweilige Wahl- oder Abstimmungsergebnis (Art. 92 f. und Art. 102 bzw. Art. 89 WAG-E) aus.

Abs. 2 hält fest, dass das kantonale Protokoll von der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär unterzeichnet wird.

Art. 87 Aufbewahrung der Stimmzettel und Stimmrechtsausweise

Die Bestimmungen zur Aufbewahrung der Stimmzettel werden mit einigen Ausnahmen aus dem bisherigen Recht übernommen (vgl. Art. 41 UAG). So ist es nicht nachvollziehbar, weshalb zur Unterzeichnung des Protokolls zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler ausreichen, zur Verpackung der Stimmzettel zwecks vorsorglicher Aufbewahrung jedoch das gesamte Stimmbüro anwesend sein muss. Neu müssen die Stimmzettel nicht mehr zwingend vor dem gesamten Stimmbüro versiegelt werden (*Abs. 1*).

Nach *Abs. 2* sind die Stimmzettel der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen bis zur Erhaltung des Ergebnisses durch den Bundesrat von der Gemeinde aufzubewahren. Bisher war in Art. 41 Abs. 2 UAG neben der Aufbewahrung in der Gemeindeverwaltung alternativ die sofortige Zustellung an das zuständige Departement vorgesehen; diese Möglichkeit ist allerdings nicht zweckmässig und wird daher in der Praxis bereits seit einigen Jahren nicht mehr angewendet. Die Aufbewahrungspflicht als solche ergibt sich aus Art. 14 Abs. 3 BPR, wonach die Bundeskanzlei verlangen kann, neben den Protokollen auch die Stimmzettel einzureichen. Art. 14 Abs. 3 BPR schreibt zudem vor, dass die Stimmzettel danach zu vernichten sind.

Im Unterschied zur Vorgabe des Bundesrechts (Art. 14 BPR) wird bei der Aufbewahrung der Stimmzettel bei Wahlen und Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden eine Frist von wenigstens einem Monat vorgegeben. Diese gilt unter dem Vorbehalt, dass die Beschwerdefrist unbenutzt abgelaufen ist. Wird eine Beschwerde eingereicht, sind die Stimmzettel bis zur rechtskräftigen Erledigung von Beschwerden aufzubewahren (*Abs. 3*).

Stimmrechtsausweise sind bis zur rechtskräftigen Erledigung von Beschwerden aufzubewahren (*Abs. 4*). Eine Versiegelung wie bei den Stimmzetteln ist bei den Stimmrechtsausweisen nicht erforderlich, zumal diese teilweise noch für statistische Zwecke (z.B. zur Erhebung der Stimmbeteiligung nach soziodemographischen Merkmalen) verwendet werden.

4.6.2 Abstimmungen

Art. 88 Zu ermittelnde Werte

Diese Bestimmung nennt in Ergänzung zur entsprechenden allgemeinen Bestimmung (Art. 79 WAG-E) die bei Abstimmungsvorlagen zu ermittelnden Werte. Nach *Bst. a* ermittelt das Stimmbüro die Zahl der gültigen, leeren und ungültigen Stimmzettel sowie deren Gesamtzahl unter Anwendung der entsprechenden Vorgaben aus Art. 82 WAG-E. Die Gesamtzahl entspricht der Zahl der durch gültige Stimmgaben eingelangten Stimmzettel. Für die weitere Auszählung sowie auch für die Berechnung der Stimmbeteiligung fallen die leeren und ungültigen Stimmzettel nicht mehr in Betracht. Nach *Bst. b* werden unter den gültigen Stimmzetteln die Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen ermittelt. Im Fall einer Abstimmung mit Gegenvorschlag und Stichfrage ist zusätzlich zur Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen bei der Vorlage und dem Gegenvorschlag auch das Ergebnis der Stichfrage zu ermitteln.

Art. 89 Ergebnis

Diese Bestimmung definiert die arithmetischen Bedingungen für die Annahme einer Abstimmungsvorlage. Eine Abstimmungsvorlage ist nach *Abs. 1* angenommen, wenn mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen abgegeben worden sind. Bei Stimmgleichheit gilt die Abstimmungsvorlage somit als abgelehnt. Das Ergebnis im engeren Sinn dieser Bestimmung umfasst demnach die Aussage, ob eine Vorlage angenommen oder abgelehnt wurde. Als Ergebnis im weiteren Sinn werden sämtliche Ergebniswerte verstanden, die vom Stimmbüro oder vom Kanton ermittelt und entsprechend im Protokoll ausgewiesen werden (vgl. Art. 84 bis 86 WAG-E).

Abs. 2 präzisiert das Ergebnis bei einer Abstimmung mit Gegenvorschlag, bei der beide Vorlagen eine Mehrheit erhalten. In solchen Fällen richtet sich die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nach Art. 51 RIG, wonach einzig das Ergebnis der Stichfrage massgebend ist. Art. 51 RIG regelt zudem für unterschiedliche Konstellationen, welche Vorlage als vorgezogen gilt, wenn Initiativbegehren und Gegenvorschlag in der Stichfrage gleich viele Stimmen erzielen.

4.6.3 Majorzwahlen

Art. 90 Zu ermittelnde Werte

Diese Bestimmung nennt in Ergänzung zur entsprechenden allgemeinen Bestimmung (Art. 79 WAG-E) die zu ermittelnden Werte bei Majorzwahlen. Das Stimmbüro ermittelt die Zahl der gültigen, leeren und ungültigen Stimmzettel sowie deren Gesamtzahl, die als Zahl der durch gültige Stimmabgaben eingelangten Stimmzettel gilt. Dabei sind die Vorgaben aus Art. 82 WAG-E zu berücksichtigen. Aus den gültigen Stimmzetteln werden nach *Bst. b* die Zahl der für jede kandidierende oder andere wählbare Person abgegebenen gültigen Stimmen sowie je separat die Zahl der leeren und die Zahl der ungültigen Stimmen ermittelt. Zur Ermittlung der gültigen Stimmen sind die Bestimmungen nach Art. 91 WAG-E anzuwenden. Nach bisherigem Recht und bisheriger Praxis wurden die ungültigen und leeren Stimmen nicht ermittelt und demnach auch nicht ausgewiesen. Eine vollständige Ergebnisermittlung bei Majorzwahlen umfasst grundsätzlich auch die Ermittlung der Anzahl leerer und ungültiger Stimmen. Es ist in Bezug auf Transparenz der Auszählung zweckmässig, ausweisen zu können, aus welchen Gründen eine Stimme (leer oder ungültig) nicht für die Berechnung des absoluten Mehrs berücksichtigt wurde. Die Ermittlung dieser Ergebniswerte ist in den meisten Deutschschweizer Kantonen Praxis. Die Anzahl ungültiger und leerer Stimmen ist für die Berechnung des absoluten Mehrs nicht zwingend erforderlich. Sie bilden jedoch zudem den Ausgangspunkt für eine Zählkontrolle zur Gesamtzahl der für die Berechnung des absoluten Mehrs massgebenden Stimmen. Zur Vollständigkeit des Ergebnisses und zur rechnerischen Nachvollziehbarkeit⁴⁴ (vgl. Art. 92 WAG-E) ist es insgesamt angezeigt, die ungültigen und die leeren Stimmen zu erfassen und entsprechend auszuweisen.

Im Kanton St.Gallen sind neben den amtlich vorgeschlagenen Kandidierenden, deren Name auf dem Stimmzettel vorgedruckt ist, nach Art. 33 Abs. 1 KV alle Personen wählbar, die stimmberechtigt sind. Dies umfasst unter Vorbehalt möglicher zusätzlicher Einschränkungen nach Art. 33 Abs. 2 KV grundsätzlich alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht entmündigt (i.S.v. Art. 31 Bst. b KV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 WAG-E) sind. Der grosse Kreis wählbarer Personen lässt nicht zu, die für nicht kandidierende, wählbare Personen abgegebenen Stimmen nach der jeweiligen Person zu ermitteln. Dies wäre mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden. Sämtliche von nicht kandidierenden, wählbaren Personen erhaltenen Stimmen werden als Stimmen für «Vereinzelte» ermittelt und ausgewiesen. Erhält eine nicht auf dem Stimmzettel vorgedruckte, wählbare Person einen signifikanten Stimmenanteil (z.B. fünf Prozent der gültigen Stimmen), ist es grundsätzlich angemessen, den Namen dieser Person und die entsprechende Stimmenzahl explizit auszuweisen statt sie unter «Vereinzelte» aufzuführen.

Art. 91 Ungültige Stimmen

Diese Bestimmung legt unter Weiterführung und Präzisierung von Art. 25^{bis} UAG fest, unter welchen Bedingungen eine Stimme ungültig ist. Sie kommt nach Art. 90 Bst. b WAG-E ausschliesslich bei gültigen Stimmzetteln zur Anwendung. Leere und ungültige Stimmzettel werden zur Ermittlung der gültigen Stimmen nicht berücksichtigt. Mit anderen Worten: Wenn der Stimmzettel bereits insgesamt leer oder ungültig ist, muss nicht ermittelt werden, ob einzelne Stimmen auf dem Stimmzettel gültig, leer oder ungültig sind.

Bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Gültigkeit einer Stimme entscheidet in sachgemässer Anwendung von Art. 82 Abs. 2 WAG-E das Stimmbüro (bzw. allenfalls ein Ausschuss des Stimmbüros).

Nach *Bst. a* ist eine Stimme für eine kandidierende oder eine andere wählbare Person ungültig, wenn der Name nicht angekreuzt oder angekreuzt und zugleich gestrichen ist. Aus den Vorgaben

⁴⁴ Die Gesamtzahl der Stimmen (gültig, leer, ungültig) auf gültigen Stimmzetteln muss der mit der Zahl der zu vergebenen Mandate multiplizierten Zahl der gültigen Stimmzettel entsprechen.

aus Art. 56 WAG-E ergibt sich, dass zur Abgabe einer gültigen Stimme der entsprechende Name anzukreuzen ist. Das gilt sowohl für vorgedruckte Namen von kandidierenden Personen als auch für handschriftlich aufgeführte Namen anderer wählbarer Personen. Ein handschriftlich aufgeführter Name einer wählbaren Person, der nicht angekreuzt ist, gilt als ungültige Stimme. Ist ein vorgedruckter oder handschriftlich aufgeführter Name angekreuzt und zugleich gestrichen, ist der Wille der stimmenden Person nicht erkennbar und die für diese Person abgegebene Stimme somit ungültig.

Bst. b hält fest, dass eine für eine wählbare Person abgegebene Stimme ungültig ist, wenn auf demselben Stimmzettel bereits eine gültige Stimme für diese Person abgegeben wurde. Bei Majorzwahlen können die Namen von wählbaren Personen nicht kumuliert werden. Wird der Name einer wählbaren Person doppelt aufgeführt, gilt eine Stimme als gültig und die überzählig abgegebene Stimme als ungültig.

Nach *Bst. c* ist eine Stimme ungültig, wenn eine wählbare Person nicht genügend klar bezeichnet ist. Als nicht genügend klar bezeichnet gilt der Name einer wählbaren Person, wenn die Person nicht identifiziert werden kann oder wenn die Bezeichnung Anlass zu einer Verwechslung mit einer anderen Person geben kann. Die auf den Kontext einer jeweiligen Wahl bezogene Beurteilung erfolgt ausschliesslich durch das Stimmbüro.

Bst. d ergibt sich aus den Wählbarkeitsvoraussetzungen nach Art. 31 und 33 KV. Die Wählbarkeit stellt auf die Stimmfähigkeit ab. Somit sind Personen, die nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzen oder nicht das 18. Altersjahr zurückgelegt haben oder entmündigt sind (i.S.v. Art. 31 Bst. b KV i.V.m. Art. 2 Abs. 2 WAG-E), bei Wahlen im Kanton St.Gallen nicht wählbar. Für solche Personen abgegebene Stimmen sind somit ungültig. Stimmen für nicht existierende Personen gelten unter Anwendung dieser Vorgaben ebenfalls als ungültig.

Art. 92 Massgebendes Mehr und Ergebnis

Diese Bestimmung regelt die Berechnung des massgebenden Mehrs und die sich daraus ergebenden Bedingungen, damit eine Person als gewählt gilt (bisher Art. 33 UAG). Als Ergebnis im Sinn dieser Bestimmung gilt die Aussage über die gewählten und nicht gewählten Personen. Um im ersten Wahlgang gewählt zu werden (*Abs. 1*), muss eine kandidierende oder andere wählbare Person das absolute Mehr nach *Abs. 2* erreichen.

Nach *Abs. 2* wird, wie dies in zahlreichen Deutschschweizer Kantonen der Fall ist⁴⁵, für die Berechnung des absoluten Mehrs neu die Gesamtzahl der gültigen Stimmen, die sämtliche kandidierenden und anderen wählbaren Personen erhalten haben, durch die doppelte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Dieses neue Berechnungsverfahren stellt demnach nicht mehr wie bisher auf die Zahl der gültigen Stimmzettel, sondern auf die Gesamtzahl der gültigen Stimmen ab (Art. 90 Bst. b WAG-E). Das absolute Mehr wird für jede Wahl gesondert berechnet. Ob die unterschiedlichen Wahlen auf einem einzigen Stimmzettel oder auf mehreren Stimmzetteln geführt werden, ist dabei nicht massgebend. Die leeren und ungültigen Stimmen werden für die Berechnung des absoluten Mehrs nicht zwingend benötigt. Sie bilden jedoch den Ausgangspunkt zur Kontrolle der korrekten Berechnung des absoluten Mehrs bzw. der Gesamtzahl der für die Berechnung massgebenden Stimmen. Die Anzahl der gültigen Stimmzettel wird dazu mit der Anzahl der zu vergebenden Mandate multipliziert, abzüglich der Zahl der leeren sowie der ungültigen Stimmen. Die so erhaltene Zahl der gültigen Stimmen wird durch die doppelte Anzahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Diese Zählkontrolle dient auch als alternative Berechnungsmethode zur oben genannten Berechnung des absoluten Mehrs.

⁴⁵ Siehe oben Abschnitt 3.2.7. Vgl. z.B. Art. 30 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Bern (BSG 141.1); § 78 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich (LS 161).

Das vorgeschlagene Verfahren zur Berechnung des absoluten Mehrs führt – insbesondere bei Wahlen für mehrere Mandate – in der Tendenz zu weniger zweiten Wahlgängen, weil die Hürde für die Wahl im ersten Wahlgang massvoll gesenkt wird. Es bleibt jedoch beim Kriterium eines absoluten Mehrs. Insgesamt resultiert eine angemessene Straffung.

Berechnungsbeispiel für Majorzwahl mit fünf Mandaten

Berechnung nach WAG-E

gültige Stimmzettel	1000	
Kandidatin A	900	gewählt
Kandidat B	800	gewählt
Kandidatin C	700	gewählt
Kandidat D	600	gewählt
Kandidatin E	500	gewählt
Kandidat F	490	nicht gewählt, als überzählig ausgeschieden
Kandidatin G	450	nicht gewählt
Kandidat H	360	nicht gewählt
leere und ungültige Stimmen	200	
mögliche gültige Stimmen (Gültige Stimmzettel X Anzahl zu vergebende Mandate)	5000	
Total gültige Stimmen (mögliche gültige Stimmen – leere und ungültige Stimmen)	4800	
Absolutes Mehr (Anzahl gültige Stimmen durch doppelte Anzahl Mandate; nächsthöhere ganze Zahl)	481	

Abs. 3 legt das massgebende Mehr für den zweiten Wahlgang fest. Im zweiten Wahlgang ist wie bisher das relative Mehr massgebend, wonach die Kandidierenden bzw. die wählbaren Personen mit den höchsten Stimmzahlen gewählt sind.

Art. 93 Ausscheidung

Diese Bestimmung regelt den Ablauf in Fällen, bei denen nach Anwendung der Vorgaben nach Art. 92 WAG-E das Ergebnis noch nicht feststeht. Art. 34 Abs. 1 und 2 UAG werden materiell unverändert übernommen. *Abs. 1* schreibt vor, dass, wenn mehr kandidierende oder andere wählbare Personen das absolute Mehr erreichen, als Mandate zu vergeben sind, jene kandidierenden bzw. wählbaren Personen mit der höheren Stimmzahl gewählt sind.

Abs. 2 regelt das Verfahren zur Ausscheidung in Fällen, in denen mehrere Personen, die nicht zugleich derselben Behörde angehören können, im ersten Wahlgang das absolute Mehr oder im zweiten Wahlgang das relative Mehr erreichen.

Nach *Abs. 3* entscheidet bei gleicher Stimmzahl von kandidierenden oder anderen wählbaren Personen das Los, wenn die Reihenfolge für die Vergabe eines Mandats massgebend ist. Bei ersten Wahlgängen bedeutet dies, dass ein Losentscheid nur dann erforderlich ist, wenn die betreffenden Personen mit gleicher Stimmzahl jeweils das absolute Mehr erreicht haben, aber

aufgrund der Zahl der zu vergebenden Mandate nicht alle ein Mandat erhalten können. Bei zweiten Wahlgängen erfolgt der Losentscheid nur dann, wenn die Stimmenzahl der betreffenden Personen zwar für ein Mandat berechtigt, aber aufgrund der Zahl der zu vergebenden Mandate nicht alle diese Personen ein Mandat erhalten können. Umgekehrt ist daraus zu schliessen, dass bei Personen mit gleicher Stimmenzahl, die ohnehin gewählt bzw. ohnehin nicht gewählt sind, auf eine Losziehung verzichtet werden kann.

Abs. 4 legt die Zuständigkeiten für die Losziehung bei kantonalen Wahlen sowie bei Wahlen der Gemeinde fest. Bei kantonalen Wahlen wird das Los neu durch die Präsidentin oder den Präsidenten des kantonalen Stimmbüros in Anwesenheit von wenigstens zwei weiteren Mitgliedern gezogen. Bei Wahlen der Gemeinde wird das Los durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Stimmbüros in Anwesenheit von wenigstens zwei Stimmzählerinnen und Stimmzählern gezogen.

Abs. 5 stellt klar, dass eine Person, die das notwendige Mehr erreicht, als nicht gewählt gilt, wenn der Behörde bereits eine Person angehört, mit der ein Ausschlussgrund nach Art. 34 KV besteht. Der Fall, dass zum Beispiel eine Tochter in eine Behörde gewählt wird, der ihr Vater bereits angehört, ist bisher nur für Behörden der Gemeinden geregelt (vgl. Art. 86 GG). Es bietet sich an, eine Regelung zu treffen, die auch für die kantonalen Behörden gilt und eine abschliessende Ergebnisermittlung am Wahltag ermöglicht. Art. 86 GG wird analog angepasst.

4.6.4 Proporzahlen

Art. 94 Streichungen

Diese Bestimmung regelt Streichungen bei der Bereinigung von Stimmzetteln im Rahmen der Auszählung. Nach Art. 57 Abs. 3 WAG-E (Art. 35 Abs. 3 BPR) kann die oder der Stimmende den Namen einer kandidierenden Person zweimal auf demselben Stimmzettel aufführen. Wenn der Name mehr als zweimal aufgeführt ist, können die überzähligen Wiederholungen gestrichen werden. Mehrfache Aufführungen einer kandidierenden Person führen somit nicht zur Streichung sämtlicher Nennungen des Namens dieser Person.

Abs. 2 übernimmt die entsprechenden Änderungen aus Art. 38 Abs. 3 BPR. Die bisherige allgemeine Streichungsregel zur Bereinigung von überzähligen Namen auf einem Stimmzettel sah Streichungen jeweils von unten auf dem Stimmzettel nach oben vor (Art. 21 Abs. 2 und 3 VVzUAG). Die neue Streichungsregel differenziert zwischen vorgedruckten kumulierten Namen und handschriftlich aufgeführten Namen. Bei überzähligen Namen sind die handschriftlich aufgeführten Namen gegenüber den vorgedruckten Kumulationen neu privilegiert zu behandeln. Aus Gründen der Vereinfachung und Vereinheitlichung wird diese neue Regelung auch für Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente übernommen. Die Geltung unterschiedlicher Streichungsregeln bei eidgenössischen und bei kantonalen oder kommunalen Wahlen soll damit vermieden werden.

Abs. 3 ergibt sich aus Art. 57 WAG-E, wonach bei Proporzahlen nur Personen wählbar sind, die auf einer Liste im entsprechenden Wahlkreis aufgeführt sind.

Art. 95 Zusatzstimmen

Diese Bestimmung übernimmt die Regelungen des bisherigen Rechts (Art. 21 VVzUAG), die auf die entsprechenden Vorgaben des Bundesrechts zurückzuführen sind. Sie regelt die klare Zuordnung von Zusatzstimmen.

Abs. 1 definiert Zusatzstimmen als fehlende Stimmen (leere Linien) auf einem Stimmzettel, der weniger gültige Stimmen für Kandidierende aufführt, als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind. Diese Stimmen gelten somit als Zusatzstimmen für jene Liste, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer auf dem Stimmzettel gedruckt oder geschrieben ist.

Abs. 2 legt fest, dass, falls Listenbezeichnung und Ordnungsnummer nicht übereinstimmen, die Listenbezeichnung gilt. Tragen Stimmende die amtliche Listenbezeichnung nicht korrekt ein, wird die Listenstimme gezählt, wenn die Bezeichnung den Willen der oder des Stimmenden eindeutig erkennen lässt. *Abs. 2* legt zudem fest, dass fehlende Stimmen, die nicht einer Liste zugeordnet werden können, als leere Stimmen gelten.

Abs. 3 regelt die Zuordnung der Zusatzstimmen bei Listenverbindungen mit regionaler Kennzeichnung nach Art. 43 Abs. 2 WAG-E (Art. 37 Abs. 2 BPR).

Abs. 4 regelt die Zuordnung von Zusatzstimmen bei Listenverbindungen bei den anderen Anwendungsmöglichkeiten von Art. 43 Abs. 2 WAG-E (Art. 37 Abs. 2^{bis} BPR) wie Kennzeichnungen nach Geschlecht, Flügel einer Gruppierung oder nach Alter. Geht aus der Bezeichnung nicht hervor, welche der verbundenen Listen gemeint ist, so werden diese Stimmen jener Liste zugerechnet, welche die Gruppierung als Stammliste nach Art. 43 Abs. 1 Satz 2 WAG-E bezeichnet hat.

Art. 96 Stimmen für Verstorbene

Die bisherige Regelung für Stimmen für Verstorbene in Art. 27^{bis} VVzUAG (Art. 36 BPR) wird übernommen.

Art. 97 Zu ermittelnde Werte a) Gemeinde

Diese Bestimmung nennt, in Ergänzung zu den allgemeinen Vorgaben nach Art. 84 WAG-E und insbesondere in Ausführung von Art. 84 Abs. 1 Bst. c WAG-E, die bei Proporzahlen zu ermittelnden Ergebniswerte (vgl. Art. 22 VVzUAG). Die Ermittlung der einzelnen Ergebniswerte erfolgt mittels der Fachanwendung nach Art. 76 WAG-E.

Nach *Bst. b* ist die Zahl der Kandidatenstimmen zu ermitteln. Als Kandidatenstimmen gelten Stimmen, welche die einzelnen Kandidierenden jeder Liste erhalten haben. *Bst. c* schreibt die Ermittlung der Zusatzstimmen vor, die jede Liste erhalten hat. Aus der Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen sind nach *Bst. d* die Parteistimmen zu ermitteln. Die Parteistimmen bilden den Ausgangspunkt für die nachfolgende Verteilung der Sitze auf die Listen (vgl. Art. 99 ff. WAG-E).

Bst. e berücksichtigt, dass bei der Wahl der Gemeindeparlamente die entsprechende Gemeinde auch die Berechnung der Mandatsverteilung vornimmt. Ausgehend von den Parteistimmen der einzelnen Listen ist vorgängig auch die Gesamtzahl der auf die Listengruppen vereinigten Stimmen zu ermitteln. Listengruppen werden bei der Mandatsverteilung zunächst wie eine einzige Liste behandelt.

Mit der Ermittlung der leeren Stimmen nach *Bst. f* lässt sich die rechnerische Korrektheit des Ergebnisses überprüfen. Leere Stimmen beziehen sich ausschliesslich auf leere Linien auf Stimmzetteln ohne Listenbezeichnung oder Ordnungsnummer.

Art. 98 Zu ermittelnde Werte b) Kanton

Bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen zieht der Kanton die Gemeindeergebnisse zusammen. Die Staatskanzlei summiert dabei je Wahlkreis die einzelnen Werte der Gemeindeergebnisse nach Art. 97 WAG-E. Bei Nationalratswahlen bildet der Kanton einen Wahlkreis. Ausgehend von den zusammengezogenen Parteistimmen der Listen berechnet die Staatskanzlei die Verteilung der Mandate.

Art. 99 Erste Verteilung der Mandate auf die Listen

Zur Berechnung der Verteilung der Mandate auf die Listen wird im Kanton St.Gallen das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff angewendet. Dieses Verfahren kommt bei den Nationalratswahlen zur Anwendung. Die kantonalen Bestimmungen zur Berechnung der Verteilung in Art. 99 und 100

WAG-E richten sich nach den bundesrechtlichen Vorgaben. Die Bestimmungen wurden im Vergleich zum bisherigen Recht (Art. 23 und 24 VVzUAG) sprachlich dem Bundesrecht angepasst (Art. 40 und 41 BPR).

Die Berechnung erfolgt durch zwei Verteilungsschritte. Bei der ersten Verteilung wird nach *Abs. 1* die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die Stimmenzahl jeder Liste wird nachfolgend durch die errechnete Verteilungszahl geteilt. Im ersten Verteilungsschritt werden jeder Liste somit so viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist (*Abs. 2*).

Art. 100 Weitere Verteilung

Die Bestimmung zur weiteren Verteilung gelangt zur Anwendung, wenn nach der ersten Verteilung nach Art. 99 WAG-E noch nicht alle Mandate verteilt sind. Die verbliebenen Mandate werden einzeln und nacheinander nach den Regeln gemäss *Abs. 1 Bst. a–f* zugeteilt. Dieses Vorgehen wird nach *Abs. 2* solange wiederholt, bis alle Mandate zugeteilt sind.

Art. 101 Verteilung bei verbundenen Listen

Aus dieser Bestimmung, die Art. 26 VVzUAG bzw. Art. 42 BPR materiell unverändert übernimmt, ergibt sich der Zweck von Listenverbindungen bei Proporzahlen nach dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren. Durch die Listenverbindung werden die verbundenen Listen bei der ersten Verteilung der Mandate nach Art. 99 WAG-E zunächst wie eine einzige Liste behandelt (*Abs. 1*). Dadurch erhöht sich die für die erste Verteilung relevante Gesamtzahl der gültigen Parteistimmen.

Die Verteilung der Mandate innerhalb der verbundenen Listen erfolgt nachfolgend durch die Bestimmung der Verteilungszahl nach Art. 99 WAG-E und gegebenenfalls durch weitere Verteilungen anhand des höchsten Quotienten nach Art. 100 WAG-E (*Abs. 2*).

Art. 102 Ergebnis

Nach abgeschlossener Verteilung der Mandate auf die Listen nach Art. 99 und 100 WAG-E sowie der Verteilung auf die einzelnen Listen bei Listengruppen nach Art. 101 WAG-E wird das Ergebnis ermittelt. Die Bestimmung entspricht Art. 25 Abs. 1–3 VVzUAG bzw. Art. 43 und 44 BPR.

Abs. 1 legt fest, wie die von den Listen erreichten Mandate den Kandidierenden der Listen zugeordnet werden. Erhält eine Liste ein Mandat oder mehrere Mandate, sind jene Kandidierenden der entsprechenden Liste gewählt, die am meisten Kandidatenstimmen erhalten haben.

Nach *Abs. 2* sind die nicht gewählten Kandidierenden Ersatzmitglieder in der Reihenfolge der erzielten Kandidatenstimmen. Bei einem Rücktritt einer gewählten Person rückt das nächstplatzierte Ersatzmitglied nach, sofern es die Wahl nicht ablehnt. Es gilt somit, die Reihenfolge aller auf einer Liste aufgeführten Kandidierenden abschliessend eindeutig zu bestimmen. Im Gegensatz zu Majorzwahlen sind unter dem Vorbehalt von Ergänzungswahlen (Art. 116 WAG-E) keine Ersatzwahlen vorgesehen.

Es ist bei Proporzahlen, insbesondere bei kleineren Wahlkreisen mit wenigen Listen, nicht unüblich, dass Kandidierende die gleiche Anzahl Stimmen erhalten. Nach *Abs. 3* wird die Reihenfolge bei Stimmengleichheit durch das Los bestimmt.

Für den Fall, dass eine Liste mehr Mandate erhält, als sie Kandidierende aufführt, findet für die überzähligen Mandate eine Ergänzungswahl nach Art. 116 WAG-E statt (*Abs. 4*).

Art. 103 Losentscheid

Diese Bestimmung regelt die Zuständigkeit bei Losentscheiden nach Stimmgleichheit. Bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen erfolgt der Losentscheid durch die Präsidentin oder den Präsidenten des kantonalen Stimmbüros im Beisein von wenigstens zwei (bisher nach Art. 26^{bis} VVzUAG: drei) weiteren Mitgliedern. Bei der Wahl der Gemeindeparlamente erfolgt der Losentscheid durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Stimmbüros im Beisein von wenigstens zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzählern. Die Losentscheide werden protokolliert.

4.7 Abschluss

Art. 104 Veröffentlichung

Diese Bestimmung regelt Zuständigkeit und Fristen für die Veröffentlichung der Ergebnisse. Sie bezieht sich auf die Veröffentlichung der Ergebnisprotokolle als verfahrensrechtliche Voraussetzung für ein rechtskräftiges Ergebnis (bisher Art. 43 UAG).

Nach *Abs. 1* veröffentlicht die Staatskanzlei bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen die Protokolle im Amtsblatt. Neu soll die nach Art. 52 Abs. 2 BPR für die Nationalratswahlen vorgegebene Frist zur Veröffentlichung von acht Tagen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag für alle eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen festgehalten werden. Bei Majorzwahlen ist es im Hinblick auf einen allfälligen zweiten Wahlgang zentral, dass sich dessen Ansetzung auf das amtlich veröffentlichte Protokoll stützt. Die kurze Frist von drei Tagen zur Wahlablehnung (vgl. Art. 106 WAG-E) gewährleistet zudem, dass eine solche Wahlablehnung im (spätestens) acht Tage nach dem Wahlgang veröffentlichten Protokoll noch berücksichtigt werden kann – und damit auch mit Blick auf die Frage, ob ein zweiter Wahlgang angesetzt wird.

Als integrativer Bestandteil einer amtlichen Ergebnisveröffentlichung wird ausdrücklich auf die Rechtsmittelbelehrung hingewiesen. Durch die amtliche Veröffentlichung der Protokolle wird das Ergebnis beschwerdefähig. Stimmberechtigte können nach Art. 107 ff. WAG-E gegen das Ergebnis Beschwerde führen.⁴⁶ Bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen sowie bei Regierungswahlen und Ständeratswahlen wird das Ergebnis nach Art. 12 Bst. a WAG-E vorgängig vom kantonalen Stimmbüro zur Veröffentlichung freigegeben. Über diese Zuständigkeit zur Freigabe nimmt das kantonale Stimmbüro seine Aufsicht über die Ergebnisermittlung wahr. Allfällige Änderungen aufgrund von Nachkontrollen oder Meldungen der Gemeinden zwischen Wahltag und dem Zeitpunkt der Veröffentlichung sind zwar selten, aber grundsätzlich möglich.

Abs. 2 hält fest, dass bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden das Protokoll von der zuständigen Stelle der Gemeinde umgehend und in geeigneter Weise (z.B. im Internet oder per Anschlagsbrett) veröffentlicht werden muss. Bei der Veröffentlichung ist auf das Rechtsmittel hinzuweisen. Nach Art. 164 Abs. 3 GG beginnt die Beschwerdefrist am Tag nach der (Wahl oder) Abstimmung. Eine vorgängige amtliche Publikation ist somit für die Einreichung einer Beschwerde nicht erforderlich. Mit der Vorgabe in *Abs. 2* wird aber sichergestellt, dass die Öffentlichkeit über die Ergebnisse informiert wird.

Bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen kann bei der Veröffentlichung der Gemeindeergebnisse auf die Rechtsmittelbelehrung verzichtet werden. Diese Ergebnisse sind bereits durch die Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt beschwerdefähig. Als Teilergebnisse sind die Gemeindeergebnisse jedoch zur Gewährleistung einer transparenten und nachvollziehbaren Ergebnisermittlung ebenfalls umgehend und in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

⁴⁶ Die erwähnte Ansetzung des zweiten Wahlgangs auf Grundlage des amtlichen veröffentlichten Protokolls wird in der Regel vor Erledigung allfälliger Beschwerden erfolgen müssen. Die Ansetzung steht insofern unter einem Vorbehalt.

Art. 105 Wahlanzeige

Diese Bestimmung regelt den Zeitpunkt für den Versand sowie die Zuständigkeit bei Wahlanzeigen. Mit der Wahlanzeige wird der gewählten Person amtlich mitgeteilt, dass sie, gestützt auf Art. 92 WAG-E oder Art. 102 WAG-E, als gewählt gilt. Die Anzeige der Wahl wurde im Kanton bisher nicht einheitlich vorgenommen. Nach bisherigem Recht war es möglich (Art. 44 UAG), Wahlanzeigen sowohl vor als auch erst nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist zu versenden. Es ist angezeigt, die Zustellung der Wahlanzeigen im Kanton einheitlich zu handhaben. Neu soll die Wahl der gewählten Person umgehend angezeigt werden – insbesondere auch mit Blick auf das Verfahren bei einer möglichen Wahlablehnung (vgl. Art. 106 WAG-E). Die amtliche Wahlanzeige erfolgt somit unter Vorbehalt allfälliger Beschwerden. Es wird zudem präzisiert, bei welchen Wahlen welche Behörde die Wahlanzeige ausstellt.

Art. 106 Wahlablehnung

Diese Bestimmung regelt die Fristen und Rechtsfolgen einer Wahlablehnung. Nach *Abs. 1* stehen gewählten Personen neu nur noch drei und nicht mehr, wie bisher, vierzehn Tage zur Verfügung, um eine Wahl abzulehnen (vgl. Art. 45 UAG). Massgebend für die genannte Frist ist das Datum des Versands. Für einen speditiven Ablauf des Nachwahlverfahrens ist es angemessen, dass die zuständige Behörde die Wahlanzeige mit A-Post zustellt.

Die Frist von vierzehn Tagen war in materieller Hinsicht wirkungslos. Sowohl eine Wahlablehnung als auch ein Rücktritt haben bei Majorzwahlen nach bisherigem Recht (Art. 18 UAG i.V.m. Art. 45 UAG) zwingend zu einer Ersatzwahl geführt. Neu soll eine Wahlablehnung nicht wie bei einem Rücktritt nach Art. 113 WAG-E zwingend zu einer Ersatzwahl führen.

Nach *Abs. 2* gilt bei einer fristgerecht erfolgten Wahlablehnung die Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl, die das absolute Mehr erreicht, als gewählt. Diese Regel gelangt somit nur bei ersten Wahlgängen bei Majorzwahlen zur Anwendung. Eine Ersatzwahl bekanntzumachen, obschon wenigstens eine weitere Person das absolute Mehr erreicht hat, erscheint nicht erforderlich. Zur Vermeidung von zusätzlichen Wahlgängen ist es angemessen, unter diesen eingeschränkten Bedingungen ein «qualifiziertes Nachrücken» bei Majorzwahlen zu ermöglichen. Für den Fall, dass neben der gewählten Person, welche die Wahl ablehnt, keine weitere Person das absolute Mehr erreicht, bietet es sich an, das als Folge der Wahlablehnung nicht vergebene Mandat in einem zweiten Wahlgang zu vergeben.

Damit das «qualifizierte Nachrücken» in der Praxis angewendet werden kann, ist die kurze Frist von lediglich drei Tagen für die Wahlablehnung zwingend, weil ansonsten die Vermeidung einer Ersatzwahl bzw. die Vergabe des Mandats in einem zweiten Wahlgang aus zeitlichen Gründen nicht möglich wäre. Die Frist von drei Tagen für die Wahlablehnung hindert eine gewählte Person nicht daran, zu einem späteren Zeitpunkt (auch vor Amtsantritt) von ihrem Amt zurückzutreten. Dies würde dann bei Majorzwahlen grundsätzlich eine Ersatzwahl auslösen (vgl. Art. 113 und 114 WAG-E).

Berechnungsbeispiel Wahlablehnung bei Majorzwahl mit fünf Mandaten

gültige Stimmzettel	1000	
Kandidatin A	900	gewählt
Kandidat B	800	gewählt
Kandidatin C	700	gewählt
Kandidat D	600	gewählt
Kandidatin E	500	gewählt / abgelehnt
Kandidat F	490	gewählt
Kandidatin G	450	
Kandidat H	360	
leere und ungültige Stimmen	200	
mögliche gültige Stimmen (gültige Stimmzettel x Anzahl zu vergebender Mandate)	5000	
Total gültige Stimmen (mögliche gültige Stimmen – leere und ungültige Stimmen)	4800	
Absolutes Mehr (Anzahl gültige Stimmen durch doppelte Anzahl Mandate; nächsthöhere ganze Zahl)	481	

Kandidatin E lehnt innerhalb von drei Tagen nach Versand der Wahlanzeige die Wahl ab. Nach Art. 106 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 WAG-E ist Kandidat F gewählt. Er hat das absolute Mehr erreicht, war jedoch zunächst als überzählig ausgeschieden.

Bei Wahlablehnungen bei Proporzahlen gelangen nach *Abs. 2 Bst. b* die Bestimmungen über das Nachrücken nach Art. 115 WAG-E zur Anwendung. Aufgrund der Natur des Proporzwahlverfahrens ist es unerheblich, ob es sich um eine Wahlablehnung oder einen Rücktritt handelt (vgl. Art. 113 WAG-E).

Art. 107 Beschwerden a) eidgenössische Abstimmungen und Nationalratswahlen

Das Beschwerdeverfahren bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen richtet sich nach Art. 77 BPR. Es ist angemessen, auf die spezifischen Bestimmungen des Bundesrechts mit der vorliegenden Verweisbestimmung Bezug zu nehmen. Eine Beschwerde ist nach Art. 77 Abs. 1 BPR erstinstanzlich an die Regierung zu richten.

Art. 108 Beschwerden b) kantonale Wahlen und Abstimmungen 1. Verfahren

Diese Bestimmung präzisiert das Verfahren bei Beschwerden zu kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Im Grundsatz werden die Regelungen aus dem Bundesrecht übernommen. Wie bisher können nach *Abs. 1* allfällige Beschwerden bei der Regierung geführt werden (Art. 46 Abs. 1 UAG). Neu soll in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis geregelt werden, dass den Beschwerden keine aufschiebende Wirkung zukommt. Die Beschwerdeinstanz kann eine aufschiebende Wirkung von Amtes wegen oder auf Gesuch hin anordnen.

Nach *Abs. 2 Satz 1* sind Beschwerden wie bisher innert dreier Tage seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung des Ergebnisses nach Art. 104 Abs. 1 WAG-E, einzureichen (Art. 46 Abs. 2 UAG). Beschwerden zum Wahlvorschlagsverfahren oder zum Stimmmaterial können nach der amtlichen Veröffentlichung nicht

mehr nachträglich gerügt werden. Wenn Beschwerden aufgrund der verwendeten Zustellungsart erst spät bei der Beschwerdeinstanz eintreffen, kann dies insbesondere bei Wahlen das weitere Verfahren sowie die rechtzeitige Konstituierung der entsprechenden Behörden erheblich verzögern. Neu sollen Beschwerden daher eingeschrieben eingereicht werden.

Die Beschwerde muss wie bisher einen Antrag, eine kurze Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten. Sie ist zu unterzeichnen (*Abs. 2 Satz 2 und 3*).

Art. 109 Beschwerden b) kantonale Wahlen und Abstimmungen

2. Beschwerdegründe und Massnahmen

In Ergänzung zu den verfahrensrechtlichen und formalen Vorgaben in Art. 108 WAG-E präzisiert diese Bestimmung Beschwerdegründe und entsprechende Massnahmen (bisher Art. 46 Abs. 3 UAG). Nach *Abs. 1* sind Beschwerdegründe Unregelmässigkeiten, die bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl oder Abstimmung vorgekommen sind.

Abs. 2 verpflichtet die Regierung, bei festgestellten Unregelmässigkeiten die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung zu treffen. Können die Unregelmässigkeiten nicht behoben werden, hebt sie die Wahl oder Abstimmung auf, wenn die Unregelmässigkeiten von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis sein könnten, gewesen sind oder hätten sein können. Diese Formulierung, die an Art. 164 Abs. 3 GG angelehnt ist, reflektiert die möglichen Zeitpunkte des Bekanntwerdens des Beschwerdegrunds (vgl. Art. 108 Abs. 2 WAG-E) und den jeweiligen möglichen Einfluss auf das Ergebnis.

Die Verpflichtung der Regierung, auf Beschwerde hin bei festgestellten Unregelmässigkeiten Massnahmen zu deren Behebung zu treffen, ergänzt die bereits in Art. 10 Abs. 3 Satz 2 WAG-E formulierte Verpflichtung, dies ebenfalls von Amtes wegen zu tun. Eine mögliche Massnahme – unter den Voraussetzungen von Art. 83 WAG-E – ist die Anordnung einer Nachzählung.

Der weitere Rechtsmittelweg mit Blick auf Entscheide der Regierung im Beschwerdeverfahren bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Auf die nicht praxistaugliche und soweit ersichtlich bisher nie zur Anwendung gekommene Zuständigkeit des Kantonsrates, auf Antrag der Regierung über Kassationsbeschwerden zu entscheiden (Art. 56 Abs. 2 UAG), soll verzichtet werden.

Abs. 3 übernimmt die bundesrechtliche Vorgabe aus Art. 79 Abs. 2^{bis} BPR, wonach Beschwerden ohne nähere Prüfung abzuweisen sind, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich zu beeinflussen. Dadurch sollen demokratische Verfahren vor taktisch motiviertem, treuwidrigem oder trölerischem Beschwerdeverhalten geschützt werden.

Art. 110 Beschwerden c) Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden

Bei Beschwerden betreffend Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde gelangen weiterhin die Bestimmungen in Art. 164 und 165 GG zur Anwendung.

Art. 111 Feststellung des Ergebnisses

Die Feststellung des endgültigen Ergebnisses durch die leitende Behörde erfolgt nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist oder rechtskräftiger Erledigung der Beschwerden. Mit der formellen Feststellung, die amtlich veröffentlicht wird, kommt zum Ausdruck, dass keine Rechtsmittel gegen das Ergebnis mehr erhoben werden können und es somit rechtskräftig ist.

Abs. 1 hält fest, dass die Regierung bei Nationalratswahlen sowie kantonalen Wahlen und Abstimmungen das Ergebnis feststellt (vgl. Art. 10 Abs. 1 WAG-E). Nach *Abs. 2* stellt der Rat bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde das Ergebnis fest (vgl. Art. 10 Abs. 2 WAG-E).

Art. 112 Validierung

Bei Kantonsratswahlen entscheidet der Kantonsrat zusätzlich über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder (bisher Art. 56 Abs. 1 UAG). Die Validierung der Wahl durch den Kantonsrat erfolgt auf entsprechenden Antrag der Regierung auf Feststellung der Gültigkeit der jeweiligen Kantonsratswahl. Der Kantonsrat stützt sich dabei auf die kantonalen Protokolle, prüft Unvereinbarkeiten und stellt fest, dass keine Beschwerden eingegangen oder allfällige Beschwerden im entsprechenden Fall abschliessend erledigt sind. Das Verfahren über die Gültigkeit richtet sich nach Art. 3 und Art. 14 ff. GeschKR.

4.8 Verfahren bei Vakanzen

Art. 113 Rücktritt

Diese Bestimmung präzisiert das Verfahren bei Rücktritten (bisher Art. 45 Abs. 2 UAG) aus den verschiedenen Behörden. In Ergänzung zur neuen Regelung bei einer Wahlablehnung (Art. 106 WAG-E) hält *Abs. 1* fest, dass eine gewählte Person nach Ablauf der Frist zur Wahlablehnung jederzeit von ihrem Amt zurücktreten kann. Tritt sie vor Ablauf der genannten Frist von drei Tagen nach Versand der Wahlanzeige zurück, gilt dies als Wahlablehnung. Nach Ablauf dieser Frist handelt es sich um einen Rücktritt. Rücktritte können somit auch vor dem Amtsantritt erfolgen. Rücktritte aus Behörden, die nach Majorz gewählt werden, ziehen gestützt auf Art. 114 WAG-E zwingend eine Ersatzwahl nach sich. Die Vorgaben nach Art. 87 f. GG, wonach der Rücktritt aus Gemeindebehörden (ausser aus dem Gemeindeparlament) der Zustimmung des Rates bedarf, bleiben vorbehalten. Nach Rücktritten aus Behörden, die nach Proporz gewählt wurden, gelangen die Bestimmungen nach Art. 115 f. WAG-E zur Anwendung.

Abs. 2 übernimmt Art. 86 Abs. 3 GG, der neu für kantonale und kommunale Behörden gelten soll. Einen Ausschlussgrund führt z.B. ein Mitglied des Rates herbei, wenn es den Sohn eines anderen Ratsmitglieds heiratet. In diesem Fall muss das betreffende Ratsmitglied zurücktreten.

Nicht geregelt wird nach wie vor der Fall, dass zwei Personen, die derselben Behörde angehören, miteinander eine Ehe eingehen. In diesem Fall muss mindestens eine der beiden Personen zurücktreten (vgl. Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 2000, 274). Es ist auch ohne ausdrückliche Regelung davon auszugehen, dass sich die Eheleute auf eine verfassungskonforme Lösung einigen können.

Abs. 3 stellt deklaratorisch klar, dass sich der Rücktritt aus dem Nationalrat nach dem BPR richtet.

Abs. 4 hält fest, dass bei kantonalen Wahlen und Wahlen der Gemeinden der Rücktritt der Behörde einzureichen ist, welche die Wahl angezeigt hat (vgl. Art. 105 WAG-E).

Art. 114 Ersatzwahlen nach Majorz

Das Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Amt erfolgt durch Rücktritt, Verlust der Wählbarkeit oder Tod. In allen Fällen ist das Amt nach *Abs. 1* durch eine Ersatzwahl neu zu besetzen. Das geltende Recht (Art. 18 UAG) sieht keine ausdrückliche Frist für die Ansetzung einer Ersatzwahl nach Majorz vor. Eine klare, verbindliche Regelung zur Ansetzung von Ersatzwahlen scheint angemessen. Die vorgeschlagene Höchstfrist von neun Monaten, innert welcher eine Wahl durchzuführen ist, ist mit Blick auf die gegenwärtige Praxis vertretbar.

Ausgehend von der vorgeschlagenen Frist, ist die bisherige Regelung (Art. 18 Abs. 3 UAG) anzupassen, wonach die Ersatzwahl unterbleiben kann, wenn innert sechs Monaten eine Erneuerungswahl durchgeführt wird. Nach *Abs. 2* wird diese Frist in Übereinstimmung mit der Frist aus *Abs. 1* auf neun Monate erhöht.

Art. 115 Proporzwahlen a) Nachrücken

Bei Proporzwahlen rückt nach dem Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Amt das erste Ersatzmitglied auf derselben Liste nach. Diese Bestimmung übernimmt die Regelung zum Nachrücken mit einer leicht angepassten Formulierung aus dem Bundesrecht (Art. 55 BPR). Bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen erklärt die Regierung das nächstfolgende Ersatzmitglied, das die Wahl ihrerseits oder seinerseits angenommen hat, als gewählt. Die jeweiligen Verfahren zur Validierung durch den Nationalrat bzw. den Kantonsrat bleiben nach *Abs. 2* vorbehalten. Im Vergleich zum geltenden Recht ergeben sich keine Änderungen.

Abs. 3 legt fest, dass in Fällen, in denen das Ersatzmitglied das Amt nicht antreten kann oder will, das nachfolgende an seine Stelle rückt. Daraus ergibt sich, dass Ersatzmitglieder grundsätzlich durch Nachrücken bestimmt werden, indem eines der nach der Reihenfolge der Wahl ermittelten Ersatzmitglieder auf derselben Liste, die Wahl annimmt bzw. nicht ablehnt. Eine allfällige Wahlablehnung kann innerhalb der entsprechenden Amtsdauer nicht widerrufen werden.

Art. 116 Proporzwahlen b) Ergänzungswahl

Diese Bestimmung, die im Wesentlichen Art. 56 BPR entspricht, regelt den Fall, bei dem ein Sitz nicht durch Nachrücken nach Art. 115 WAG-E besetzt werden kann. Dies setzt voraus, dass nach dem Ausscheiden aus dem Amt einer gewählten Person auf derselben Liste keine Ersatzmitglieder (mehr) zur Verfügung stehen.

Nach *Abs. 1 Bst. a* können drei Fünftel der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste einen Wahlvorschlag für den frei gewordenen Sitz unterbreiten. *Abs. 1 Bst. b* regelt die Zuständigkeit bei vom Quorum befreiten Wahlvorschlägen nach Art. 34 *Abs. 3* WAG-E. Bei Nationalratswahlen wird die bundesrechtliche Vorgabe aufgeführt (Art. 56 *Abs. 1* BPR), wonach der Vorstand der kantonalen Partei einen Wahlvorschlag zur Besetzung des Sitzes einreichen kann.

Bei Wahlen des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente können die Vertretung und die Stellvertretung, welche die entsprechende Liste eingereicht haben, einen Wahlvorschlag unterbreiten. Aufgrund der unterschiedlichen Organisation von Kreis- und Ortsparteien kann nicht vorausgesetzt werden, dass in den jeweiligen Gemeinden zwingend ein Vorstand als Vertretung und Stellvertretung eingesetzt wurde.

Wie bei Erneuerungswahlen wird das Ergebnis der Ergänzungswahl nach *Abs. 2* mit einer Rechtsmittelbelehrung von der Staatskanzlei im Amtsblatt oder bei Wahlen der Gemeindeparlamente von der zuständigen Stelle der Gemeinde im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht. Die amtliche Feststellung des Ergebnisses richtet sich sachgemäss nach Art. 111 WAG-E.

Nutzt eine Partei bzw. eine Liste das Vorschlagsrecht nicht, kommt keine Ergänzungswahl zustande. Für die Besetzung des frei gewordenen Sitzes oder der frei gewordenen Sitze ist nach *Abs. 3* somit eine Ersatzwahl erforderlich. Ist ein einziger Sitz neu zu besetzen, wird eine Ersatzwahl nach Majorz durchgeführt. Sind mehrere Sitze zu besetzen, wird eine Ersatzwahl nach dem Proporzverfahren durchgeführt.

4.9 Übergangsbestimmungen

Art. 117 Kantonales Stimmbüro

Nach Art. 12 *Bst. a* WAG-E übernimmt das kantonale Stimmbüro die Aufgaben des kantonalen Wahlbüros. Die vorliegende Bestimmung regelt in *Abs. 1* das Ende der Amtszeit der Mitglieder des kantonalen Wahlbüros. Mit der Beendigung der Amtszeit der Mitglieder auf den Vollzugsbeginn des WAG-E hin wird ein reibungsloser Übergang sichergestellt.

Die Mitglieder des kantonalen Stimmbüros werden nach Art. 11 Abs. 1 WAG-E von der Regierung für eine Dauer von vier Jahren gewählt. Die Amtszeit des kantonalen Wahlbüros fiel jeweils, wie beim überwiegenden Teil der von der Regierung gewählten Behörden, mit der Amtsdauer der neu konstituierten Regierung und des neu konstituierten Kantonsrates zusammen. Tritt der vorliegende Erlassentwurf auf Beginn des Wahljahres 2019 in Vollzug, fällt die vierjährige Amtszeit der gewählten Mitglieder nicht mit dem vierjährigen Zyklus der Amtsdauer zusammen. Zur Vereinheitlichung der Amtszeit mit den anderen Behörden scheint es angezeigt, die erste Amtszeit bis ans Ende der nächsten Amtsdauer 2020/2024 zu verlängern.

Art. 118 Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizer

Die bisherigen Aufgaben des Stimmbüros für Stimmabgaben der Auslandschweizer werden nach Art. 12 Bst. c WAG-E dem kantonalen Stimmbüro zugewiesen. Die Amtszeit der Mitglieder des Stimmbüros für Stimmabgaben der Auslandschweizer endet mit dem Vollzugsbeginn des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen.

Art. 119 Vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses bekannt gemachte Wahlen und Abstimmungen

Diese Bestimmung regelt die Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen auf eidgenössische Abstimmungen sowie Wahlen und Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden, die vor dem Vollzugsbeginn des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen bekannt gemacht worden sind. Wird eine Wahl oder Abstimmung bekannt gemacht, deren Wahl- oder Abstimmungstag auf einen Termin nach Vollzugsbeginn des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen fällt, gelten für die Vorbereitung und Durchführung dieser Wahl oder Abstimmung die Bestimmungen des UAG.

Von dieser Regelung ausgenommen sind die Nationalratswahlen (und die Ständeratswahlen). Die Bundeskanzlei veröffentlicht das Kreisschreiben zur Bekanntmachung der Wahl jeweils bereits ein Jahr vor dem Wahltermin. Aufgrund dieser langen Frist ist eine entsprechende Übergangsregelung nicht nötig. Mit dem angestrebten Vollzugsbeginn auf den 1. Januar 2019 (siehe Abschnitt 4.13) wird sichergestellt, dass die gesamte Abwicklung der Nationalratswahlen und der Ständeratswahlen nach neuem Recht erfolgen kann. Ist eine Einführung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen bis März 2019 nicht möglich, bleibt das geltende Recht für die Nationalratswahlen und die Ständeratswahlen 2019 in Vollzug.

Eine weitere Ausnahme zur Regelung nach Abs. 1 betrifft die Bestimmung zum Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizer nach der VVzUAG. Das Stimmbüro oder sein Ausschuss stehen in der Vorbereitung einer Wahl oder Abstimmung nicht im Einsatz. Die bisher vom Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizer ausgeführten Aufgaben werden unverändert und vollumfänglich der neuen Behörde, dem kantonalen Stimmbüro, übertragen. Es ist somit vertretbar, dass Vorbereitung und Durchführung einer allfälligen Wahl oder Abstimmung nach Abs. 1 nach bisherigem Recht erfolgen, die spezifischen Aufgaben des Stimmbüros hingegen bereits vom kantonalen Stimmbüro übernommen werden.

4.10 Abschnitt II: Änderung des Gemeindegesetzes

Art. 6 Amtliche Bekanntmachungen b) Rechtsetzung

Die Bestimmungen zur Veröffentlichung von Ergebnissen sollen aus Gründen der Einheitlichkeit für sämtliche Wahlen und Abstimmungen im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen geregelt werden. Die aktuelle Regelung (Art. 6 GG i.V.m Art. 43 UAG) hat im Vollzug zu Unklarheiten geführt. Abstimmungsergebnisse sollen demzufolge dem Anwendungsbereich dieser Bestimmung entzogen werden. Der Begriff «Abstimmungsergebnis» in Abs. 1 wird gestrichen.

Art. 6^{bis} (neu) Amtliche Bekanntmachungen b^{bis}) Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen an der Urne

Diese neue Bestimmung verweist auf Art. 104 Abs. 2, Art. 111 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 2 WAG-E, die für die Veröffentlichung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen der Gemeinden massgebend sind. Zur Verdeutlichung des Anwendungsbereichs wird in Übereinstimmung mit der in Art. 1 WAG-E aufgeführten Abgrenzung der Zusatz «an der Urne» im Titel der Bestimmung und im Erlasstext geführt.

Die Ergänzungswahl (Veröffentlichung des Ergebnisses nach Art. 116 Abs. 2 WAG-E) findet zwar streng genommen nicht «an der Urne» statt, aber sie gehört systematisch zum Bereich derjenigen Wahlen, die nach Art. 1 Abs. 1 Bst. d WAG-E in Abgrenzung von Entscheiden an der Bürgerversammlung dem Verfahren «an der Urne» zugewiesen sind. Daher rechtfertigt es sich, vorliegend auch auf die entsprechende Vorschrift für die amtliche Bekanntmachung der Ergebnisse von Ergänzungswahlen zu verweisen.

Art. 22 Zuständigkeit gemäss Gesetz a) obligatorische Wahlen und Abstimmungen

Diese zentrale Bestimmung regelt die Zuständigkeit der Bürgerschaft in Gemeinden mit Bürgerversammlung. Die terminologischen Anpassungen im Erlassentwurf in Bezug auf die ausdrückliche Differenzierung zwischen Wahlen und Abstimmungen sollen an dieser zentralen Stelle im GG übernommen werden.

Mit den Änderungen in *Abs. 2^{bis}* und *Abs. 2^{ter}* dieser Bestimmung wird die Motion 42.16.14 «Wahlsystem der Stadt St.Gallen respektieren» umgesetzt. Die Motion fordert, die Wahl der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten aus der Mitte des Rates, gemäss dem aufgehobenen Gemeindegesetz vom 23. August 1979 (nGS 36-29), wieder einzuführen. Bei Vollzugsbeginn des neuen Gemeindegesetzes am 1. Januar 2010 war die Stadt St.Gallen die einzige Gemeinde, die in ihrer Gemeindeordnung die Wahl der Stadtpräsidentin bzw. des Stadtpräsidenten aus der Mitte der Ratsmitglieder weiterhin vorsah. Es ist im Sinn einer möglichst einheitlichen kantonsweiten Praxis angezeigt, den Geltungsbereich dieser Regelung einzuschränken. *Abs. 2^{bis}* beschränkt den Anwendungsbereich auf Gemeinden, in denen mehr als ein Mitglied des Rates hauptamtlich tätig ist. Die Einführung dieser Regelung setzt eine entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung voraus.

Abs. 2^{ter} hält Vorgaben zur Durchführung und Ergebnisermittlung bei einer Wahl aus der Mitte des Rates fest.

Bst. a schreibt vor, dass in Fällen, in denen eine Gemeindeordnung auch die Wahl der Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes durch die Bürgerschaft vorsieht, diese Wahl ebenfalls aus der Mitte des Rates zu erfolgen hat. Es ist zur besseren Verständlichkeit für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angemessen, dass in einer Gemeinde bei der Wahl der Behörden nach Majorz nur ein einziges Wahlverfahren zur Anwendung kommt.

Bst. b hält fest, dass das massgebende Mehr für die Mitglieder des Rates, den oder die Vorsitzende des Rates sowie die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes gesondert ermittelt wird. Bei einer Wahl aus der Mitte des Rates kann die stimmende Person eine kandidierende Person grundsätzlich auch nur als Vorsitzende oder Vorsitzenden des Rates oder eines Ressorts wählen, ohne ihr oder ihm auch eine Stimme als Mitglied des Rates zu geben und umgekehrt. Diese Lösung entspricht im Wesentlichen der in der Motion 42.16.14 erwähnten Regelung im Kanton Luzern.⁴⁷ Der dort ebenfalls genannte Kanton Zürich sieht hingegen die Ungültigkeit von Stimmen vor, die nicht zugleich für eine Person als

⁴⁷ § 92 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern (SRL 10).

Präsidentin oder Präsident und als Mitglied des Rates abgegeben werden.⁴⁸ Diese Regelung entspricht nicht dem früheren Wahlsystem der Stadt St.Gallen und wäre zudem mit einem erheblichen administrativen Mehraufwand bei der Ergebnisermittlung verbunden.

Bst. c legt die Bedingungen fest, unter denen eine Person als Vorsitzende oder Vorsitzender bei einer Wahl aus der Mitte des Rates als gewählt gilt. Als Vorsitzende oder Vorsitzender des Rates oder eines Ressorts oder Departementes gewählt ist eine Person nur, wenn sie zugleich auch als Mitglied des Rates gewählt wird. Bei einer Ersatzwahl ist sie gewählt, wenn sie bereits Mitglied des Rates ist. Sind diese Bedingungen im ersten Wahlgang nicht erfüllt, wird ein zweiter Wahlgang fällig. Sind die Bedingungen für die Wahl aus der Mitte des Rates auch im zweiten Wahlgang nicht erfüllt, ist eine (neue) Ersatzwahl anzusetzen.

Art. 26 Beschlüsse

Mit der Änderung von *Abs. 2* wird der Verweis auf die relevanten Bestimmungen vervollständigt. Die an der Urne vorzunehmenden Wahlen, die der Bürgerschaft zustehen, stützen sich namentlich auf Art. 22 Abs. 1 und 2 GG.

Art. 30 Unterlagen

Die Änderung dieser Bestimmung bezieht sich lediglich auf die Ersetzung des Begriffs «Stimm- ausweis» durch «Stimmrechtsausweis».

Art. 31 Zutritt

Die Änderung dieser Bestimmung bezieht sich lediglich auf die Ersetzung des Begriffs «Stimm- ausweis» durch «Stimmrechtsausweis».

Art. 51 Strafen

Die Änderung dieser Bestimmung bezieht sich lediglich auf die Ersetzung des Begriffs «Stimm- ausweis» durch «Stimmrechtsausweis».

Art. 58 Parlament a) Bestellung

Diese Bestimmung hält in *Abs. 2* fest, nach welchen Bestimmungen die Bürgerinnen und Bürger die Gemeindeparlamente wählen. Im WAG-E sind die Vorschriften für die Wahlen der Gemein- den neu detailliert aufgeführt. Daher kann der Verweis auf die sachgemässe Anwendung der Vor- schriften über die Wahl des Kantonsrates durch den Verweis auf das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen ersetzt werden. Die Möglichkeit für Gemeinden, die Fristen bei der Wahl selber festzulegen, ist in Art. 32 Abs. 3 WAG-E ausdrücklich geregelt. Die Bestimmung in *Abs. 2 Satz 2* kann somit ersatzlos gestrichen werden.

Art. 64 Zuständigkeit der Bürgerschaft gemäss Gesetz a) Wahlen und Initiativen

Diese Bestimmung regelt ausgehend von der systematischen Gliederung des Gemeindegesetzes die Wahlen an der Urne in Gemeinden mit Parlamenten. Sie übernimmt die gleichen Regelungen für die Wahl aus der Mitte des Rates, wie dies für Gemeinden mit Bürgerversammlung nach Art. 22 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} vorgesehen ist. Die Erläuterungen zur Regelung finden sich oben bei Art. 22 GG.

Art. 70 wird aufgehoben.

Die Bestimmungen zum Stimmregister werden neu vollumfänglich in Art. 7 WAG-E geführt. Sämt- liche Bestimmungen aus Art. 70 werden somit übernommen. Die Bestimmung kann ersatzlos ge- strichen werden.

⁴⁸ § 73 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich (LS 161).

Art. 74a (neu) Fakultatives Referendum c) Verfahren

Die Bestimmung wird aus systematischen Gründen neu eingefügt. Sie übernimmt den Verweis aus Art. 81 GG, wonach für Referenden in den Gemeinden die Vorschriften des RIG zur Anwendung kommen. Materiell ergibt sich keine Änderung. Die Bestimmung in Art. 81 GG präzisiert nachfolgend die Verfahren, die bei den verschiedenen Initiativbegehren zur Anwendung gelangen.

Art. 81 Initiative c) Verfahren

Aus der geltenden Bestimmung in Art. 81 geht nicht klar hervor, welches Verfahren nach RIG bei Initiativen in den Gemeinden anzuwenden ist. Im Vergleich zum RIG werden im GG für Initiativen in Gemeindeangelegenheiten unterschiedliche Begriffe verwendet. Für eine eindeutige Regelung bietet es sich an, die Einteilung in Art. 59 RIG analog zu übernehmen. Initiativbegehren in Form der einfachen Anregung richten somit nach den Vorschriften über die Einheitsinitiative nach RIG. Bei Initiativbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs kommen die Vorschriften über die Gesetzesinitiative nach RIG zur Anwendung. Es bleibt den Gemeinden weiterhin vorbehalten, vom RIG abweichende Fristen vorzusehen.

Art. 86 Wahl bei Vorliegen eines Ausschliessungsgrundes

Der Artikeltitel wird redaktionell angepasst, weil nicht nur die «Wahl», sondern insgesamt das «Verfahren» bei Vorliegen eines Ausschliessungsgrundes betroffen ist.

Abs. 1 kann in seiner bisherigen Form gestrichen werden, weil die entsprechende Konstellation bereits in Art. 93 WAG-E abschliessend geregelt ist. Abgesehen von der Zuständigkeit für die Losziehung entspricht die Regelung dem geltenden Recht. Zur besseren Verständlichkeit soll für das Verfahren bei Vorliegen eines Ausschliessungsgrundes auf das WAG verwiesen werden.

Die bisherige Bestimmung in *Abs. 2* nimmt Bezug auf weitere Ausschliessungsgründe, die mit der Revision der KV (nGS 37-73) bzw. mit der Revision des Gemeindegesetzes aufgehoben wurden. *Abs. 2* kann daher ersatzlos gestrichen.

Abs. 3 kann gestrichen werden; die Bestimmung wird in Art. 113 *Abs. 2* WAG-E weitergeführt und gilt nunmehr übergreifend sowohl für kantonale und kommunale Behörden.

Abs. 4 kann gestrichen werden, weil neu in Art. 93 *Abs. 5* WAG-E eine übergreifende Regelung für Kanton und Gemeinden für den Fall getroffen wird, dass eine Person bei einer Wahl das notwendige Mehr erreicht, aber mit einem Mitglied der entsprechenden Behörde ein Ausschliessungsgrund nach Art. 34 KV besteht.

4.11 Abschnitt II: Änderung des Gesetzes über die Religionsgemeinschaften

Die bisherige Regelung nach Art. 3 UAG wird neu systematisch korrekt in das Gesetz über die Religionsgemeinschaften⁴⁹ überführt.

⁴⁹ Der Erlass (22.17.14) wird voraussichtlich an der Aprilsession 2018 in erster Lesung beraten. Sollte der Erlass nicht rechtsgültig werden, ist durch die Redaktionskommission die Bestimmung in das WAG-E zu überführen.

4.12 Abschnitt III: Aufhebung des Gesetzes über die Urnenabstimmungen

Das UAG wird durch das neue Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vollständig ersetzt und kann daher aufgehoben werden. Die Regierung nimmt zudem in Aussicht, die VVzUAG auf den Vollzugsbeginn des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen aufzuheben.

4.13 Abschnitt IV: Rechtsgültigkeit und Vollzugsbeginn

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen bedarf zu seiner Rechtsgültigkeit der Genehmigung durch den Bund (Art. 91 Abs. 2 BPR). Es ist vorgesehen, dass die Regierung den Vollzugsbeginn nach Genehmigung durch den Bund festlegt. Damit der Wahlzyklus in den Jahren 2019 und 2020 bereits nach den Bestimmungen des neuen Erlasses durchgeführt werden kann, wird als Termin für den Vollzugsbeginn der 1. Januar 2019 angestrebt.

5 Vernehmlassung

Die Regierung hat mit Beschluss vom 17. Oktober 2017 den Entwurf und den Bericht der Staatskanzlei zu einem neuen Gesetz über Wahlen und Abstimmungen im Rahmen einer Null-Lesung zur Kenntnis genommen und die Staatskanzlei eingeladen, über den Entwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte von 20. Oktober 2017 bis 13. Dezember 2017. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die politischen Gemeinden, die Spezialgemeinden, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), das Netzwerk St.Galler Gemeinden (NetzSG), der Verband St.Galler Ortsgemeinden (VSGOG), der Verband St.Galler Volksschulträger, die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, die Parlamentsdienste, das Kantonsgericht- und das Verwaltungsgericht, die Kreisgerichte sowie die Bundeskanzlei. Insgesamt gingen 34 Stellungnahmen ein. Davon verzichteten sieben Adressaten ausdrücklich auf die Abgabe einer Meinungsäusserung. An der Vernehmlassung nahmen sieben politische Parteien (CVP, EDU, EVP, FDP, Grüne, SP, SVP) und elf politische Gemeinden teil. Zur Vernehmlassungsvorlage äusserte sich ein Teil der Gemeinden über die Stellungnahme der Region Sarganserland-Werdenberg. Von den Verbänden beteiligten sich die VSGP, der VSGOG und NetzSG. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme zur Gesetzesvorlage haben im Weiteren das Kantonsgericht, das Kreisgericht See-Gaster, die Bundeskanzlei, der Katholische Konfessionsteil des Kantons St.Gallen sowie eine Einzelperson Gebrauch gemacht.

Die Vernehmlassungsvorlage findet in seiner Gesamtheit breite Unterstützung. Die Stellungnahmen heben den strukturierten Aufbau, die durchgehend chronologische Gliederung und die Übersichtlichkeit des Erlasses besonders hervor. Es gingen keine Stellungnahmen ein, die den Revisionsbedarf grundsätzlich in Frage stellen. Insbesondere von den Gemeinden sowie den Parteien wird begrüsst, dass das Gesetz verständlich und anwendungsorientiert formuliert ist. Durchwegs Zustimmung fanden auch die wenigen materiellen Neuerungen, wie die Berechnung des absoluten Mehrs bei Majorzwahlen, die Möglichkeit des Rückzugs von Kandidaturen bei Majorzwahlen sowie die Schaffung eines kantonalen Stimmbüros. Die wichtigsten in der Vernehmlassung eingebrachten Anliegen und deren Berücksichtigung in der Vorlage werden im Folgenden kurz erläutert:

- Von Seiten der Gemeinden wurden einige konkrete Änderungen vorgeschlagen, die sich auf die Organisation des Stimmbüros, die Abwicklung der brieflichen Stimmgabe sowie die amtliche Veröffentlichung der Ergebnisse beziehen. Das Anliegen der Gemeinden, die Mindestanzahl einberufener Stimmezählerinnen oder Stimmezähler von vier auf zwei zu reduzieren, wurde in der entsprechenden Bestimmung berücksichtigt. Dies ermöglicht insbesondere klei-

nen Gemeinden einen verhältnismässigen personellen Aufwand (vgl. Art. 19 WAG-E). Die formelle Zusammensetzung des Stimmbüros, verstanden als die Mindestanzahl vom Rat gewählter Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler, wird bei vier belassen.

- In Bezug auf die Regelung zur Prüfung der Gültigkeit der brieflichen Stimmabgabe (vgl. Art. 61 WAG-E) haben die Gemeinden geltend gemacht, dass die Einberufung zweier Stimmenzählenden zusätzlichen Organisationsaufwand und Mehrkosten verursacht und regten daher an, die Prüfung wie bisher unter Anwesenheit eines Ausschusses des Stimmbüros (Präsidentin oder Präsident und eine Stimmenzählerin oder ein Stimmenzähler) durchzuführen. Diesem Anliegen kann durch eine Übernahme der bestehenden Formulierung (vgl. Art. 16^{ter} Abs. 1 UAG) Rechnung getragen werden.
- Die Möglichkeit, mit der Bereinigung und Auszählung der brieflich eingegangenen Stimmen bei Bedarf bereits am Vortag des Wahl- oder Abstimmungstags zu beginnen – insbesondere bei eidgenössischen und kantonalen Erneuerungswahlen – wurde von Seiten der Gemeinden und der FDP begrüsst. Die CVP, die SVP und die Bundeskanzlei haben Bedenken geäussert, dass Teilergebnisse an die Öffentlichkeit gelangen könnten. Mit einer ausdrücklichen Pflicht zur Geheimhaltung wurden diese Bedenken ebenfalls berücksichtigt (vgl. Art. 78 Abs. 2 WAG-E). Zudem wurde die Möglichkeit zur Bereinigung und Auszählung am Vortag grundsätzlich eingeschränkt auf Gemeinden mit mehr als 10'000 Stimmberechtigten. Bei Proporzahlen und Erneuerungswahlen der Gemeinden soll diese Möglichkeit zum Beginn der Bereinigung und Auszählarbeiten jedoch für sämtliche Gemeinden bestehen.
- Die Gemeinden haben verschiedene Vorbehalte gegenüber einheitlichen Vorgaben betreffend die amtliche Veröffentlichung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen (vgl. Art. 104 WAG-E) vorgebracht, denen im angepassten Erlassentwurf Rechnung getragen wird. Die angepasste Regelung sieht vor, das Protokoll von Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde mit einer Rechtsmittelbelehrung umgehend und in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Die Pflicht zur Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan entfällt.
- Verschiedene Gemeinden, die Interessenverbände der Gemeinden (VSGP, NetzSG), politische Parteien (SP, FDP) sowie das Kantonsgericht begrüessen die Möglichkeit des Rückzugs eines Wahlvorschlages bei Majorzwahlen (Art. 26 WAG-E) sowie einer Kandidatur bei Proporzahlen (Art. 37 WAG-E). Sie haben sich jedoch mehrheitlich dafür ausgesprochen, das Rückzugsrecht entgegen der Vernehmlassungsvorlage nicht der Vertretung, sondern ausschliesslich der vorgeschlagenen Person zuzusprechen. Die Bestimmungen in Art. 26 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 1 WAG-E wurden dahingehend angepasst, dass allein die vorgeschlagene Person ihre Kandidatur zurückziehen kann.
- Das Verbot überparteilicher bzw. zweistufiger Listenverbindungen (Art. 43 WAG-E) bei Kantonsratswahlen wurde von einzelnen politischen Parteien kritisiert (SP, EVP). Es wurde vorgebracht, dass dadurch insbesondere kleineren Parteien und Minderheitsgruppierungen der Einzug in den Kantonsrat bzw. das Gemeindeparlament erschwert würde. Das Verbot rechtfertigt sich zunächst aus Transparenzgründen, zumal Listenverbindungen den Stimmberechtigten die Übersicht über Wahlvorgänge erschweren. Darüber hinaus weisen Listenverbindungen den Nachteil auf, dass die Proportionalität aufgrund der Mandatsverschiebungen verfälscht wird. Auch führen Listenverbindungen zur Beeinträchtigung der Wahlfreiheit der Wählenden, wenn diese aufgrund der eingegangenen Verbindung ihre Stimme einer anderen Partei geben oder gar auf die Teilnahme an der Wahl verzichten.
- SP, Grüne, CVP und FDP haben die vorgesehene Anpassung der rechtlichen Grundlagen (vgl. Art. 62–66 WAG-E) zur Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb grundsätzlich

begrüssst. Die von einigen dieser Parteien gewünschten Präzisierungen der Sicherheitsanforderungen und Zuständigkeiten können grösstenteils durch Ergänzungen in der Botschaft berücksichtigt werden, da sich die entsprechenden Vorgaben bereits aus dem Bundesrecht ergeben. Einige Gemeinden, die ausdrücklich zum Thema E-Voting Stellung nehmen, begrüessen die Etablierung des elektronischen Stimmkanals. Grundsätzliche Bedenken gegenüber E-Voting haben die EDU, die SVP und die EVP geäussert. Die SVP hält fest, dass sie E-Voting ablehnend gegenüberstehe, bis alle Sicherheitsbedenken aus dem Weg geräumt seien.

Einige politische Parteien (SP, Grüne) haben trotz der grundsätzlichen Zustimmung bedauert, dass im Rahmen der aktuellen Totalrevision keine Reform des Proporzwahlverfahrens angestrebt wird. Sie bemängeln, dass das aktuelle Wahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff den Wählerwillen unzureichend abbilde, kleine Parteien benachteilige und dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht angemessen Rechnung trage. Es wird vorgeschlagen, das aktuelle Berechnungsverfahren durch das doppeltproportionale Verfahren nach Pukelsheim (vgl. Abschnitt 2.2.2) zu ersetzen. Für CVP, SVP und FDP besteht insgesamt kein Anlass für eine Reform des Wahlverfahrens. Doppeltproportionale Verfahren wie der doppelte Pukelsheim ermöglichen zwar eine bessere Berücksichtigung der Erfolgswertgleichheit und reduzieren Verzerrungen. Dieses Verfahren bedarf aufgrund seiner rechnerischen Komplexität vollständig automatisierter Berechnungen, die der öffentlichen Nachvollziehbarkeit von Resultaten nicht förderlich sind. Die Verständlichkeit der Regeln, wie Stimmen zu Mandaten werden, und die Nachvollziehbarkeit des Resultats sind ebenfalls wichtige Bestandteile der Legitimation eines Parlamentes. Hinzu kommt, dass wahlkreisübergreifende Stimmentransfers zur Angleichung der Erfolgswertgleichheit auch demokratiepolitisch nicht unumstritten sind. Die überwiegende Mehrheit der Kantone, die ihre kantonalen Parlamente nach Proporz wählen, verwendet nach wie vor das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff. Die Regierung hält am aktuellen Wahlverfahren fest.

6 Finanzielles und Referendum

Mit dem vorliegenden Erlassentwurf sind keine oder keine wesentlichen Kostenfolgen verbunden. Ausgangspunkt des Gesetzesvorhabens sind weder wirtschaftliche Überlegungen noch andere Sachzwänge, die erhebliche Erhöhungen oder Einsparungen von Kosten beim Vollzug von Wahlen und Abstimmungen vorsehen. Einige vorgesehene Änderungen im Zusammenhang mit der Aufsichtspflicht des Stimmbüros sowie der elektronischen Stimmabgabe könnten mittelfristig zu Kosteneinsparungen beim Kanton und den politischen Gemeinden führen. Die neue Berechnung des absoluten Mehrs sowie einige Erleichterungen bei Wahlvorschlägen und im Wahlverfahren von Majorzwahlen führen allenfalls zu Einsparungen, weil gewisse Wahlgänge unterbleiben können.

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG).

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen

Entwurf der Regierung vom 6. März 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 6. März 2018⁵⁰ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:⁵¹

I.

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieser Erlass regelt:

- a) die Wahl der st.gallischen Mitglieder des Nationalrates nach Proporz und die eidgenössischen Volksabstimmungen, soweit die Bundesgesetzgebung keine Regelungen enthält;
- b) die kantonalen Wahlen:
 1. der Mitglieder des Kantonsrates nach Proporz;
 2. der st.gallischen Mitglieder des Ständerates, die Wahl der Mitglieder der Regierung und die Wahl der Mitglieder der Kreisgerichte nach Majorz;
- c) die kantonalen Volksabstimmungen;
- d) die Wahlen in den Gemeinden an der Urne:
 1. nach Majorz;
 2. der Mitglieder der Gemeindeparlamente nach Proporz;
- e) die Volksabstimmungen in den Gemeinden an der Urne.

² Wahlen und Abstimmungen an Bürgerversammlungen richten sich nach dem Gemeindegesetz vom 21. April 2009⁵².

Art. 2 Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung

¹ Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung richten sich nach Art. 31 ff. der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001⁵³.

⁵⁰ ABI 2018, ●●.

⁵¹ Abgekürzt WAG.

⁵² sGS 151.2.

⁵³ sGS 111.1.

² Als nicht stimmfähige Entmündigte nach Art. 31 Bst. b der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001⁵⁴ gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine mit der Vorsorge⁵⁵ beauftragte Person vertreten werden.

Art. 3 Stimmgeheimnis

¹ Das Stimmgeheimnis wird gewahrt. Die zuständigen Stellen treffen die erforderlichen Massnahmen, damit die Stimmberechtigten ihre Stimme abgeben können, sodass niemand von deren Inhalt Kenntnis erhält.

II. Wahl- und Abstimmungsorganisation

1. Zuständigkeit

Art. 4 Gemeindeweise Durchführung

¹ Wahlen und Abstimmungen werden in den Gemeinden durchgeführt.

² Eidgenössische Wahlen und Abstimmungen sowie kantonale Wahlen und Abstimmungen werden in den politischen Gemeinden durchgeführt.

Art. 5 Übertragung

¹ Politische Gemeinde und Spezialgemeinde können vereinbaren, Vorbereitung und Durchführung der Wahlen und Abstimmungen der Spezialgemeinde ganz oder teilweise der politischen Gemeinde zu übertragen.

Art. 6 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

¹ Die im Kanton St.Gallen registrierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer üben ihr Stimmrecht bei der Staatskanzlei aus.

² Die Staatskanzlei nimmt in Bezug auf die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Aufgaben wahr, welche die Gesetzgebung im Bereich der politischen Rechte den Gemeinden zuweist. Art. 12 Bst. c dieses Erlasses bleibt vorbehalten.

2. Stimmregister

Art. 7 Führung und Eintrag

¹ Jede Gemeinde führt ein Verzeichnis der Stimmberechtigten. Das Stimmregister kann elektronisch geführt werden.

² In das Stimmregister der politischen Gemeinde werden alle Stimmberechtigten eingetragen, die in dieser Gemeinde ihren politischen Wohnsitz nach Art. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁵⁶ haben.

⁵⁴ sGS 111.1.

⁵⁵ Art. 360 ff. ZGB, SR 210.

⁵⁶ SR 161.1.

³ In das Stimmregister der Spezialgemeinden werden alle Stimmberechtigten eingetragen, die in dieser Gemeinde zum Kreis der Stimmberechtigten gehören. Spezialgemeinden können verlangen, dass ihr Stimmregister gegen Entschädigung von der politischen Gemeinde geführt wird. Örtliche Korporationen, deren Stimmregister von der politischen Gemeinde geführt wird, stellen sicher, dass die Angaben von Stimmberechtigten, die ihren politischen Wohnsitz nicht in dieser politischen Gemeinde haben, der entsprechenden Gemeinde zur Stimmregisterführung zugestellt werden.

⁴ Eintragungen und Streichungen werden von Amtes wegen vorgenommen. Stimmberechtigte werden bis zum fünften Tag vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingetragen, wenn sie die Voraussetzungen zur Teilnahme am Wahl- oder Abstimmungstag erfüllen.

Art. 8 Öffentlichkeit

¹ Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten der entsprechenden Gemeinde, der Staatskanzlei und dem für Beschwerden zuständigen Departement zur Einsicht offen. Eine Vervielfältigung des Stimmregisters ist nicht zulässig.

Art. 9 Abgabe von Adressen

¹ Die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer gibt die Adressen der Stimmberechtigten auf Gesuch hin gegen Bezahlung der Selbstkosten ab, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller glaubhaft macht, dass die Adressen ausschliesslich für Wahl- oder Abstimmungswerbung verwendet werden.

3. Behörden

Art. 10 Leitende Behörde

¹ Die Regierung ist leitende Behörde bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen, soweit der Kanton zuständig ist.

² Der Rat ist leitende Behörde bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden.

³ Die leitende Behörde ist für die korrekte Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen verantwortlich. Bei Unregelmässigkeiten ordnet sie von Amtes wegen die notwendigen Massnahmen an.

Art. 11 Kantonales Stimmbüro *a) Zusammensetzung*

¹ Die Regierung wählt für die Dauer von vier Jahren ein kantonales Stimmbüro mit wenigstens sieben Mitgliedern. Sie bestimmt aus dem Kreis der Mitglieder die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die Schreiberin oder den Schreiber. Sie achtet auf eine angemessene Vertretung der politischen Parteien.

² Dem kantonalen Stimmbüro gehören nicht an:

- a) Mitglieder des Kantonsrates;
- b) Mitglieder der Regierung.

Art. 12 b) Aufgaben

¹ Das kantonale Stimmbüro:

- a) beaufsichtigt bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen sowie bei Regierungswahlen und Ständeratswahlen die Ermittlung der Ergebnisse der Wahlkreise und des Kantons und gibt die Ergebnisse zur amtlichen Veröffentlichung frei;
- b) beaufsichtigt die Entschlüsselung der elektronischen Urne;
- c) amtet als Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

Art. 13 c) Einberufung

¹ Für jede Wahl oder Abstimmung beruft die Präsidentin oder der Präsident so viele Mitglieder ein, dass das kantonale Stimmbüro die Aufgaben nach Art. 12 dieses Erlasses ordnungsgemäss wahrnehmen kann. Sie oder er achtet auf eine angemessene Vertretung der politischen Parteien.

Art. 14 d) Ausstand

¹ Die Mitglieder üben ihr Amt nicht aus, wenn sie:

- a) selbst bei Nationalratswahlen oder Kantonsratswahlen sowie bei Regierungs- oder Ständeratswahlen kandidieren;
- b) an einer Angelegenheit persönlich beteiligt sind.

Art. 15 Staatskanzlei

¹ Die Staatskanzlei übernimmt die Vorbereitung und Durchführung von eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen, soweit der Kanton zuständig ist.

² Die Regierung kann die Zuständigkeit nach Abs. 1 dieser Bestimmung einem Departement übertragen.

Art. 16 Stimmbüros der Gemeinden

a) Aufgaben

¹ Die Stimmbüros der Gemeinden stellen die geordnete Stimmabgabe durch die Stimmberechtigten sicher.

² Sie stellen eine geordnete Auszählung und Ermittlung der Gemeindeergebnisse sowie bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen die korrekte Übermittlung der Ergebnisse an die Staatskanzlei sicher.

Art. 17 b) Zusammensetzung

¹ Jede Gemeinde, die Wahlen und Abstimmungen durchführt, bestellt ein Stimmbüro.

² Das Stimmbüro besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und wenigstens vier Stimmzählerinnen und Stimmzählern.

³ Der Rat wählt die Stimmzählerinnen und Stimmzähler aus dem Kreis der in der Gemeinde Stimmberechtigten. Er achtet auf eine angemessene Vertretung der politischen Parteien. Die Mit-

glieder des Rates, die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber und deren Stellvertretung sowie die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer und deren Stellvertretung sind nicht wählbar.

Art. 18 c) Vorsitz und Sekretariat

¹ Als Präsidentin oder Präsident amtiert die Vorsitzende oder der Vorsitzende des Rates, wenn der Rat keine andere Wahl trifft.

² Das Sekretariat des Stimmbüros wird von einer Schreiberin oder einem Schreiber geführt. Als Schreiberin oder Schreiber amtiert die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber, wenn der Rat keine andere Wahl trifft.

³ Die Schreiberin oder der Schreiber hat beratende Stimme, unterstützt das Stimmbüro bei der Auszählung und Ermittlung des Gemeindeergebnisses und besorgt insbesondere die Protokollführung.

Art. 19 d) Einberufung

¹ Für jede Wahl oder Abstimmung beruft die Präsidentin oder der Präsident so viele Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler ein, dass eine rasche Auszählung gewährleistet ist. Es werden wenigstens zwei Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler einberufen. Die Präsidentin oder der Präsident achtet auf eine angemessene Vertretung der politischen Parteien.

² Für administrative Arbeiten können Dritte beigezogen werden.

Art. 20 e) Ausstand

¹ Die Mitglieder und die Schreiberin oder der Schreiber üben ihr Amt nicht aus, wenn sie:

- a) selbst, ihre Verlobten, Ehegatten oder eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners bei Wahlen kandidieren;
- b) an einer Angelegenheit persönlich beteiligt sind.

III. Vorbereitung und Vorverfahren

1. Bekanntmachung

Art. 21 Festsetzung Zeitpunkt

¹ Die Regierung setzt den Zeitpunkt fest:

- a) der Erneuerungswahlen in Kanton, Gerichtskreisen und Gemeinden;
- b) der Ersatzwahlen von Mitgliedern der Regierung oder des Ständerates;
- c) der kantonalen Abstimmungen.

² Die Staatskanzlei setzt den Zeitpunkt der Ersatzwahlen in den Gerichtskreisen fest.

³ Der Rat setzt den Zeitpunkt von Ersatzwahlen in der Gemeinde sowie von Abstimmungen in der Gemeinde fest.

⁴ Gleichzeitig gewählt werden die Mitglieder von:

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

Art. 22 Inhalt, Fristen und Veröffentlichung

¹ Die Bekanntmachung umfasst:

- a) Gegenstand der Wahl oder der Abstimmung;
- b) Datum des Wahl- oder Abstimmungstags sowie Ort und Frist der Einreichung von Wahlvorschlägen;
- c) Datum des Wahltags sowie Ort und Frist der Einreichung von Wahlvorschlägen für den allfälligen zweiten Wahlgang.

² Wahlen des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente werden spätestens zwölf Wochen, Majorzwahlen spätestens sechs Wochen vor dem Wahltag bekannt gemacht. Abstimmungen werden spätestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag bekannt gemacht.

³ Kantonale Wahlen und Abstimmungen werden von der Staatskanzlei im kantonalen Amtsblatt, Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde von der zuständigen Stelle der Gemeinde im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde bekannt gemacht.

Art. 23 Wahl- oder Abstimmungstag

¹ Wahl- oder Abstimmungstage werden auf einen Sonntag gelegt.

² Die Stimmabgabe ist im Rahmen der Bestimmungen dieses Erlasses und des Bundesrechts auch vor dem Wahl- oder Abstimmungstag möglich.

2. Majorzwahlen

Art. 24 Wahlvorschläge

a) Gültigkeit

¹ Wahlvorschläge sind gültig, wenn sie:

- a) innert der angesetzten Frist der zuständigen Stelle der Gemeinde, bei kantonalen Wahlen der Staatskanzlei eingereicht werden;
- b) unterzeichnet sind:
 - 1. von wenigstens 15 Stimmberechtigten des Wahlkreises bei der Wahl in Gemeindebehörden und Kreisgerichte;
 - 2. von wenigstens 15 in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten bei der Wahl von Mitgliedern der Regierung und des Ständerates;
- c) höchstens gleich viele Namen von Kandidierenden enthalten, als Mandate zu vergeben sind;
- d) den Namen jeder kandidierenden Person nur einmal enthalten;
- e) ausschliesslich Namen von wählbaren Kandidierenden enthalten;
- f) ausschliesslich Namen von Kandidierenden enthalten, die der Kandidatur schriftlich zugestimmt haben.

² Unterzeichnerinnen und Unterzeichner von Wahlvorschlägen können ihre Unterschrift nicht zurückziehen.

³ Den Wahlvorschlägen für eine Kreisgerichtspräsidentin oder einen Kreisgerichtspräsidenten sowie für hauptamtliche und teilamtliche Richterinnen oder Richter des Kreisgerichtes werden Belege für die Erfüllung der Wählbarkeitsvoraussetzungen nach Art. 26 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987⁵⁷ beigelegt.

Art. 25 b) Vertretung und Stellvertretung

¹ Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner bestimmen eine Vertretung und eine Stellvertretung des Wahlvorschlags. Verzichten sie darauf, gelten die Personen, die an erster und zweiter Stelle unterzeichnet haben, als Vertretung und Stellvertretung.

² Die Vertretung und, wenn diese verhindert ist, die Stellvertretung, sind berechtigt, im Namen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner die zur Bereinigung von Wahlvorschlägen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben.

Art. 26 c) Rückzug

¹ Eine vorgeschlagene Person kann vor Ablauf der Einreichfrist schriftlich erklären, dass sie die Kandidatur zurückzieht.

² Im Todesfall oder bei Verlust der Wählbarkeit der vorgeschlagenen Person gilt die Kandidatur als zurückgezogen.

Art. 27 d) Einsicht

¹ Die Wahlvorschläge für kantonale Wahlen nach Majorz können von den Stimmberechtigten des Wahlkreises bei der Staatskanzlei, die Wahlvorschläge für die Wahlen der Gemeinde nach Majorz von den in der Gemeinde Stimmberechtigten bei der zuständigen Stelle der Gemeinde eingesehen werden.

² Eine Vervielfältigung der Wahlvorschläge ist nicht zulässig.

Art. 28 Stille Wahl

a) Umfang

¹ Stille Wahl ist möglich für:

- a) Ständerat und Regierung im zweiten Wahlgang;
- b) Kreisgerichte im ersten und im zweiten Wahlgang;
- c) Gemeindebehörden im zweiten Wahlgang.

Art. 29 b) Zustandekommen

¹ Stille Wahl kommt zustande, wenn die Zahl der auf allen gültigen Wahlvorschlägen aufgeführten Namen von Kandidierenden der Zahl der zu vergebenden Mandate entspricht.

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

- a) bei der Wahl der Mitglieder von Ständerat, Regierung und Kreisgerichten im kantonalen Amtsblatt;

⁵⁷ sGS 941.1.

- b) bei der Wahl von Gemeindebehörden im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde.

Art. 30 Zweiter Wahlgang

¹ Ein zweiter Wahlgang findet statt, wenn im ersten Wahlgang nicht genügend wählbare Personen das absolute Mehr erreicht haben.

² Er wird von der Behörde angesetzt, die für die Bekanntmachung der Wahl zuständig ist.

3. Proporzahlen

a) Wahlkreise

Art. 31 Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise

¹ Die Staatskanzlei stellt die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates je Wahlkreis fest und veröffentlicht diese im Amtsblatt.

² Grundlage der Berechnung ist die eidgenössische Statistik des jährlichen Bevölkerungsstands. Stichtag ist der 1. Januar des zweitletzten Jahres vor dem Wahljahr.

³ Zur Berechnung der Kantonsratssitze je Wahlkreis wird die Einwohnerzahl des Kantons durch die Anzahl Mitglieder des Kantonsrates geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl bildet die Verteilungszahl. Jeder Wahlkreis erhält die Anzahl Sitze, als die Verteilungszahl in seiner Einwohnerzahl enthalten ist. Die verbleibende Anzahl Sitze werden an die Wahlkreise mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen mehrere Wahlkreise die gleiche Restzahl, so entscheidet das Los.

b) Wahlvorschläge

Art. 32 Einreichfrist

¹ Die Wahlvorschläge für Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen treffen spätestens am neunten Montag vor dem Wahltag bei der Staatskanzlei ein. Das Ende der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge bei Kantonsratswahlen kann durch die Regierung um höchstens zehn Tage vorverlegt werden.

² Die Regierung setzt bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen den Beginn der Einreichfrist für Wahlvorschläge fest.

³ Der Rat legt die Fristen für die Einreichung von Wahlvorschlägen bei Wahlen der Gemeindeparlamente fest.

Art. 33 Bezeichnung

¹ Jeder Wahlvorschlag trägt eine zur Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung.

Art. 34 Unterzeichnung der Wahlvorschläge

¹ Eine stimmberechtigte Person darf nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Die Unterschrift kann nicht zurückgezogen werden.

² Bei Kantonsratswahlen und Wahlen von Gemeindeparlamenten wird jeder Wahlvorschlag von wenigstens 15 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnet. Das Unterzeichnungsquorum für Nationalratswahlen richtet sich nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976.⁵⁸

³ Für Parteien, die bei den letzten Nationalratswahlen vom Unterzeichnungsquorum gemäss Art. 24 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁵⁹ befreit waren, gilt das Quorum nach Abs. 2 Satz 1 dieser Bestimmung nicht. Der Wahlvorschlag wird von zwei Personen unterzeichnet, die als Vertretung und Stellvertretung des Wahlvorschlags gelten.

Art. 35 Anzahl und Bezeichnung der Vorgeschlagenen

¹ Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, und keinen Namen mehr als zweimal.

² In den Wahlvorschlägen werden Familienname, Vorname, Geburtsdatum, Beruf, Wohnadresse und Heimatort der Vorgeschlagenen angegeben.

³ Jede vorgeschlagene Person unterzeichnet den Wahlvorschlag zur Bestätigung handschriftlich.

Art. 36 Vertretung der Wahlvorschläge

¹ Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner bestimmen eine Vertretung und eine Stellvertretung des Wahlvorschlags. Verzichten sie darauf, gelten die Personen, die an erster und zweiter Stelle unterzeichnet haben, als Vertretung und Stellvertretung.

² Die Vertretung und, wenn diese verhindert ist, die Stellvertretung sind berechtigt, im Namen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner die zur Bereinigung von Wahlvorschlägen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben.

Art. 37 Rückzug

¹ Eine vorgeschlagene Person kann vor Ablauf der Einreichfrist schriftlich erklären, dass sie ihre Kandidatur zurückzieht. Die Vertretung kann einen Ersatzvorschlag einreichen.

² Ziehen auf einem Wahlvorschlag sämtliche oder mehr als drei Personen ihre Kandidatur zurück, ist der Wahlvorschlag ungültig.

Art. 38 Einsicht

¹ Die Wahlvorschläge für Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen können von den Stimmberechtigten des Wahlkreises bei der Staatskanzlei, die Wahlvorschläge für die Wahlen der Gemeindeparlamente von den in der Gemeinde Stimmberechtigten bei der zuständigen Stelle der Gemeinde eingesehen werden.

² Eine Vervielfältigung der Wahlvorschläge ist nicht zulässig.

⁵⁸ SR 161.1.

⁵⁹ SR 161.1.

Art. 39 Bereinigung der Wahlvorschläge

a) Prüfung

¹ Die Staatskanzlei bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen sowie die zuständige Stelle der Gemeinde bei Wahlen des Gemeindeparlamentes prüfen jeden Wahlvorschlag und streichen:

- a) die Namen von Vorgeschlagenen, deren Name auf mehr als einem Wahlvorschlag steht, sowie von nichtwahlfähigen Kandidierenden;
- b) die letzten Namen auf einem Wahlvorschlag, wenn dieser mehr Namen enthält, als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind;
- c) die überzähligen Namen von Vorgeschlagenen, die auf einem Wahlvorschlag mehr als zweimal aufgeführt sind.

² Die zur Prüfung der Wahlvorschläge zuständige Stelle setzt der Vertretung nötigenfalls eine Frist an, innert der insbesondere fehlende Unterschriften ergänzt, Ersatzvorschläge für amtlich gestrichene Vorgeschlagene eingereicht, die Bezeichnung von Vorgeschlagenen verbessert oder die Bezeichnung des Wahlvorschlags zum Zweck einer besseren Unterscheidung von anderen Vorschlägen geändert werden können.

³ Wird ein Mangel nicht fristgemäss behoben, ist der Wahlvorschlag ungültig. Betrifft der Mangel nur eine vorgeschlagene Person, wird lediglich ihr Name gestrichen.

Art. 40 b) Ersatzvorschlag

¹ Ein Ersatzvorschlag wird von der vorgeschlagenen Person zur Bestätigung handschriftlich unterzeichnet. Fehlt diese Unterschrift, findet sich der betreffende Name schon auf einem anderen Wahlvorschlag oder ist die kandidierende Person nicht wahlfähig, wird der Ersatzvorschlag gestrichen.

² Sofern die Vertretung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner nichts anderes verlangt, wird der Ersatzvorschlag am Ende des Wahlvorschlags angereiht.

Art. 41 c) Abschluss

¹ Ab dem achten Montag vor dem Wahltag werden an den Wahlvorschlägen für Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen keine Änderungen mehr vorgenommen.

² Die politischen Gemeinden können für den Abschluss der Bereinigung der Wahlvorschläge bei Wahlen der Gemeindeparlamente eine andere Frist festlegen.

Art. 42 Listen

¹ Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.

² Die Listen bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen erhalten Ordnungsnummern in der Reihenfolge ihres Eingangs. Vorzeitig eingereichte Wahlvorschläge gelten als am ersten Tag der Einreichfrist eingegangen. Bei am selben Tag eingereichten Wahlvorschlägen entscheidet das Los.

³ Die politischen Gemeinden regeln die Vergabe der Ordnungsnummern bei Wahlen der Gemeindeparlamente.

Art. 43 Listenverbindungen

a) Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente

¹ Unterzeichnerinnen und Unterzeichner von Wahlvorschlägen oder ihre Vertretungen können bei Kantonsratswahlen und Wahlen der Gemeindeparlamente übereinstimmend erklären, dass ihre Wahlvorschläge miteinander eine Listenverbindung bilden. Sie bezeichnen einen dieser Wahlvorschläge als Stammliste.

² Zulässig sind Listenverbindungen zwischen Listen gleicher Bezeichnung, wenn diese sich nur durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden.

³ Unterlistenverbindungen sind unzulässig.

⁴ Erklärungen über die Verbindung von Listen können bis spätestens am achten Montag vor dem Wahltag abgegeben werden. Sie können nicht widerrufen werden. Die politischen Gemeinden können für die Abgabe solcher Erklärungen bei Wahlen der Gemeindeparlamente eine andere Frist festlegen.

Art. 44 b) Nationalratswahlen

¹ Listenverbindungen bei Nationalratswahlen richten sich nach Art. 31 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁶⁰.

Art. 45 Stille Wahl

¹ Ist nur eine Liste vorhanden oder überschreitet die Gesamtzahl der vorgeschlagenen Kandidierenden aller Listen die Zahl der zu wählenden Personen nicht, so erklärt die Regierung bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen, der Rat bei Wahlen der Gemeindeparlamente alle Kandidierenden als gewählt.

² Führen alle Listen zusammen weniger Kandidierende auf, als Mandate zu vergeben sind, so finden für die restlichen Sitze Ergänzungswahlen nach Art. 116 Abs. 3 dieses Erlasses statt.

IV. Stimmabgabe

1. Stimmmaterial

Art. 46 Inhalt

¹ Das Stimmmaterial umfasst:

- a) den Stimmrechtsausweis;
- b) die zur Abstimmung gelangenden Vorlagen mit erläuterndem Bericht;
- c) den oder die Stimmzettel;
- d) die Mitteilung über Fristen, Zustellung und Verfahren der brieflichen, elektronischen und persönlichen Stimmabgabe sowie über Standorte und Öffnungszeiten der Urnen;
- e) das Zustellkuvert;
- f) das Stimmzettelkuvert;
- g) den Hinweis auf die Möglichkeiten zur vorzeitigen Stimmabgabe;

⁶⁰ SR 161.1.

- h) bei eidgenössischen Wahlen eine von der Bundeskanzlei, bei kantonalen Wahlen eine von der Staatskanzlei, bei Wahlen der Gemeinden eine von der zuständigen Stelle der Gemeinde erstellte kurze Wahlanleitung.

² Die Bestimmungen über die elektronische Stimmabgabe bleiben vorbehalten.

Art. 47 Stimmrechtsausweis

¹ Auf dem Stimmrechtsausweis werden aufgeführt:

- a) Name, Vorname und Adresse der oder des Stimmberechtigten;
- b) Datum der Wahl oder der Abstimmung;
- c) Erklärung für die briefliche Stimmabgabe, dass die Stimmabgabe dem Willen der oder des Stimmberechtigten entspricht;
- d) Authentisierungsmerkmale und Angaben für die elektronische Stimmabgabe, wenn diese für die Wahl oder Abstimmung möglich ist.

² Bei unterschiedlicher Stimmberechtigung unterscheiden sich die Stimmrechtsausweise und die Stimmzettelkuverts in der Farbe.

Art. 48 Gestaltung Stimmzettel

¹ Der Stimmzettel trägt die Bezeichnung «Stimmzettel» und nennt den Wahlkreis, das Datum und den Gegenstand der Wahl oder Abstimmung.

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

³ Für Wahlen und Abstimmungen, die am selben Tag stattfinden, werden gesonderte Stimmzettel verwendet. Stimmzettel werden nur einseitig bedruckt.

⁴ Unterschiedliche Wahlen oder unterschiedliche Abstimmungen, die am selben Tag stattfinden, können je klar voneinander getrennt auf demselben Stimmzettel aufgeführt werden. Soweit der Bund oder der Kanton die Zusammenführung nicht angeordnet hat, werden solche Stimmzettel:

- a) von den Gemeinden auf eigene Kosten hergestellt;
- b) der Staatskanzlei vor der Zustellung an die Stimmberechtigten zur Genehmigung eingereicht, wenn sie nicht nur Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde betreffen.

Art. 49 Stimmzettel

a) Abstimmungen

¹ Der Stimmzettel enthält bei Abstimmungen die Abstimmungsfrage und das Feld zur Beantwortung.

² Bei einer Abstimmung mit Gegenvorschlag enthält der Stimmzettel zusätzlich eine Stichfrage zur Beantwortung, ob das Initiativbegehren oder der Gegenvorschlag vorgezogen wird, wenn beide Vorlagen mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhalten.

Art. 50 b) Majorzwahlen

¹ Der Stimmzettel enthält:

- a) mit fortlaufender Nummerierung die auf den gültigen Wahlvorschlägen aufgeführten Namen in alphabetischer Reihenfolge, zuerst die bisherigen Kandidierenden mit dem Zusatz «bisher»;
- b) leere Linien in der Zahl der zu vergebenden Mandate;
- c) neben jedem Namen und jeder leeren Linie ein Kästchen zum Ankreuzen.

Art. 51 c) Proporzahlen

¹ Für sämtliche Listen werden Stimmzettel erstellt, auf denen die Listenbezeichnung, die Ordnungsnummer, Angaben zu den Kandidierenden sowie allenfalls Listenverbindungen vorgedruckt sind. Es wird zudem ein leerer Stimmzettel erstellt.

Art. 52 Zustellung

¹ Die Stimmberechtigten müssen spätestens drei Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag im Besitz des Stimmmaterials sein.

² Bei zweiten Wahlgängen von Regierungswahlen und Ständeratswahlen beträgt die Frist zehn Tage. Gleiches gilt für gleichzeitig stattfindende kantonale Abstimmungen sowie gleichzeitig stattfindende Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde.

³ Bei zweiten Wahlgängen in den Gemeinden beträgt die Frist zehn Tage. Gleiches gilt für gleichzeitig stattfindende Abstimmungen der Gemeinde.

Art. 53 Nachbezug Stimmrechtsausweis

a) Wohnsitzwechsel

¹ Wer nach Erhalt des Stimmmaterials vor einem Wahl- oder Abstimmungstag den politischen Wohnsitz wechselt, erhält am neuen Wohnsitz das Stimmmaterial für die Wahl oder Abstimmung gegen Abgabe des von der bisherigen Wohnsitzgemeinde erhaltenen Stimmrechtsausweises. Art. 7 Abs. 4 dieses Erlasses bleibt vorbehalten.

Art. 54 b) Verlust oder Nichterhalt

¹ Bei Verlust oder Nichterhalt des Stimmrechtsausweises kann eine stimmberechtigte Person bei der Gemeinde einen Ersatz-Stimmrechtsausweis beantragen.

² Die stimmberechtigte Person muss glaubhaft darlegen, dass sie bisher keinen Stimmrechtsausweis erhalten oder diesen verloren hat.

2. Ausfüllen der Stimmzettel

Art. 55 Grundsatz

¹ Stimmzettel werden handschriftlich ausgefüllt oder geändert.

² Vorbehalten bleiben die Vorschriften zur elektronischen Stimmabgabe.

Art. 56 Majorzwahlen

¹ Auf den Stimmzetteln für Majorzwahlen werden angekreuzt:

- a) vorgedruckte Namen von Kandidierenden;
- b) Namen von anderen wählbaren Personen, welche die oder der Stimmberechtigte auf leere Linien schreibt.

Art. 57 Proporzahlen

¹ Wer den leeren Stimmzettel benutzt, kann Namen von Kandidierenden der Listen im Wahlkreis eintragen und die Listenbezeichnung und Ordnungsnummer einer Liste anbringen.

² Wer einen Stimmzettel mit Vordruck benutzt, kann:

- a) vorgedruckte Namen von Kandidierenden streichen;
- b) Namen von Kandidierenden aus anderen Listen im Wahlkreis eintragen (panaschieren);
- c) die vorgedruckte Ordnungsnummer und Listenbezeichnung streichen oder durch eine andere ersetzen.

³ Der Name derselben kandidierenden Person kann zweimal auf dem Stimmzettel aufgeführt werden (kumulieren).

3. Briefliche Stimmabgabe

Art. 58 Grundsatz

¹ Stimmberechtigte können ihre Stimme ab Erhalt des Stimmmaterials brieflich abgeben. Art. 64 Abs. 3 dieses Erlasses bleibt vorbehalten.

² Briefliche Stimmabgaben, die spätestens am Wahl- oder Abstimmungstag bis zum Urnenabschluss bei der Gemeinde eintreffen, werden für die Auszählung berücksichtigt.

Art. 59 Ablauf

¹ Wer seine Stimme brieflich abgibt:

- a) legt den oder die Stimmzettel in das Stimmzettelkuvert;
- b) unterschreibt den Stimmrechtsausweis.

² Das Stimmzettelkuvert und der Stimmrechtsausweis werden in das Zustellkuvert oder in ein privates Zustellkuvert gelegt.

³ Anstelle des Stimmzettelkuverts kann ein privates Kuvert verwendet werden. Umfasst das Stimmmaterial unterschiedlich farbige Stimmzettelkuverts, sind private Kuverts nicht zulässig.

⁴ Das Zustellkuvert oder das private Zustellkuvert kann der Post übergeben oder in den von der Gemeinde bezeichneten Briefkasten eingeworfen werden. Die Gemeinde trägt die Portokosten im Inland. Das private Zustellkuvert wird mit dem Vermerk «Briefliche Stimmabgabe» an die von der Gemeinde bezeichnete Stelle adressiert.

Art. 60 Schreibunfähige Stimmberechtigte

¹ Schreibunfähige Stimmberechtigte können eine stimmberechtigte Hilfsperson ihrer Wahl beziehen, um ihre Stimme gültig abzugeben.

² Anstelle der Unterschrift der oder des Stimmberechtigten auf dem Stimmrechtsausweis setzt die Hilfsperson ihren eigenen Namen in Blockschrift ein und fügt den Zusatz «im Auftrag» sowie ihre eigene Unterschrift bei.

Art. 61 Prüfung

¹ Die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer oder die Schreiberin oder der Schreiber des Stimmbüros prüft mit einem Ausschuss des Stimmbüros, ob die briefliche Stimmabgabe gültig ist.

² Sie ist gültig, wenn:

- a) die oder der Stimmberechtigte im Stimmregister eingetragen ist;
- b) der unterzeichnete Stimmrechtsausweis beiliegt;
- c) der oder die Stimmzettel sich in einem separaten Kuvert oder bei unterschiedlicher Stimmberechtigung in den farbigen Stimmzettelkuverts befinden.

³ Die bei der Gemeinde eingegangenen Zustellkuverts werden vor der Prüfung unter Verschluss gehalten. Nach der Prüfung werden die separaten Kuverts mit dem oder den Stimmzetteln bis zum Beginn der Auszählung in einem verschlossenen Behältnis aufbewahrt.

4. Elektronische Stimmabgabe

Art. 62 Festlegung

¹ Die Stimme kann elektronisch abgegeben werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung erfüllt sind.

² Die Regierung kann die elektronische Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.

³ Sie legt das Verfahren nach Massgabe der Bundesgesetzgebung fest und holt die bundesrechtlich vorgesehenen Bewilligungen ein.

⁴ Die Staatskanzlei legt die Öffnungs- und Schliessungszeiten der elektronischen Urne fest.

Art. 63 Anmeldung

a) Verfahren

¹ Die Regierung kann die elektronische Stimmabgabe von einer Anmeldung durch die Stimmberechtigte oder den Stimmberechtigten abhängig machen.

² Ist die elektronische Stimmabgabe von einer Anmeldung abhängig, sind An- und Abmeldungen vor jeder Wahl oder Abstimmung möglich.

³ An- und Abmeldungen werden ab der bevorstehenden Wahl oder Abstimmung berücksichtigt, wenn sie spätestens acht Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag bei der Gemeinde eintreffen.

Art. 64 b) Stimmmaterial

¹ Der oder dem angemeldeten Stimmberechtigten kann das Stimmmaterial mit Ausnahme des Stimmrechtsausweises elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

² Der Stimmrechtsausweis wird postalisch zugestellt. Er kann elektronisch zur Verfügung gestellt werden, wenn ein nach Massgabe des Bundesrechts hinreichend sicheres elektronisches Verfahren besteht.

³ Angemeldeten Stimmberechtigten steht die briefliche oder die persönliche Stimmabgabe nur zur Verfügung, wenn das dafür erforderliche Stimmmaterial unter Vorlage des Stimmrechtsausweises bei der Gemeinde bezogen wird.

Art. 65 Ablauf

¹ Wer seine Stimme elektronisch abgibt:

- a) gibt die vorgesehenen Authentisierungsmerkmale auf der Benutzerplattform ein;
- b) füllt den elektronischen Stimmzettel aus;
- c) kann die Korrektheit der Stimmabgabe anhand der Prüfmerkmale kontrollieren;
- d) bestätigt die Stimmabgabe durch Eingabe der vorgesehenen Authentisierungsmerkmale.

Art. 66 Ungültige Stimmabgabe

¹ Die elektronische Stimmabgabe ist ungültig, wenn sie:

- a) nicht in der vorgesehenen Form und Verschlüsselung erfolgt;
- b) nicht bis zur Schliessung der elektronischen Urne eintrifft;
- c) nicht entschlüsselt und gelesen werden kann;
- d) missbräuchlich erfolgt ist.

5. Persönliche Stimmabgabe

a) an der Urne

Art. 67 Ablauf

¹ Die oder der Stimmberechtigte gibt bei der Urne den Stimmrechtsausweis ab.

² Für die Stimmabgabe verwendet die oder der Stimmberechtigte die mit dem Stimmmaterial zugestellten Stimmzettel oder die bei der Urne aufgelegten Stimmzettel.

³ Die oder der Stimmberechtigte legt die ausgefüllten Stimmzettel in das Stimmzettelkuvert und wirft dieses in die Urne.

⁴ Anstelle des Stimmzettelkuverts kann ein privates Kuvert verwendet werden. Umfasst das Stimmmaterial unterschiedlich farbige Stimmzettelkuverts, sind private Kuverts nicht zulässig.

Art. 68 Auflage

¹ Bei der Urne sind jederzeit Stimmzettel in ausreichender Zahl vorhanden.

Art. 69 Urnendienst

¹ Die Präsidentin oder der Präsident teilt einberufene Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Urnendienst ein.

² Für jede Urne werden wenigstens zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler eingeteilt.

³ Präsidentin oder Präsident und Schreiberin oder Schreiber des Stimmbüros sind vom Urnendienst ausgeschlossen.

Art. 70 Überwachung der Urnen

a) während der Öffnungszeit

¹ Während der Öffnungszeit sind ohne Unterbruch zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzähler bei der Urne anwesend und sorgen für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

² Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler achten besonders darauf, dass:

- a) die Urne zu Beginn der Wahl oder Abstimmung leer ist;
- b) die stimmende Person nur in Angelegenheiten stimmt, in denen sie stimmberechtigt ist;
- c) die stimmende Person nur ein Kuvert je Farbe in die Urne legt;
- d) bei den Urnen und in den Vorräumen keine Wahl- oder Abstimmungsempfehlungen aufgelegt, ausgeteilt oder angeschlagen werden.

³ Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler dürfen weder nach dem Inhalt der Stimmzettel forschen noch die Stimmenden bei der Stimmabgabe beeinflussen oder ihnen beim Ausfüllen der Stimmzettel oder beim Einlegen in das Kuvert behilflich sein. Das gleiche Verbot gilt im Urnenraum auch für andere Personen. Personen, die ohne Unterstützung nicht in der Lage sind, die persönliche Stimmabgabe zu tätigen, können eine Hilfsperson ihrer Wahl beiziehen.

⁴ Niemand darf sich länger als nötig im Urnenraum aufhalten.

Art. 71 b) ausserhalb der Öffnungszeit

¹ Sofort nach Ablauf der Öffnungszeit wird die Urne verschlossen und so aufbewahrt, dass der Inhalt nicht verändert werden kann.

² Die Urne darf geöffnet werden zur:

- a) Fortsetzung der Wahl oder Abstimmung, wenn die für die Öffnungszeit eingeteilten Stimmzählerinnen und Stimmzähler anwesend sind;
- b) Auszählung, wenn ein Ausschuss des Stimmbüros die Öffnung beaufsichtigt.

Art. 72 Ungehinderter Urnenzugang

¹ Während der Öffnungszeit wird der ungehinderte Zugang zur Urne gewährleistet.

² Es ist verboten, unmittelbar vor und im Gebäude:

- a) Stimmzettel, Werbesachen oder Geschenke zu verteilen;
- b) Gaben oder Unterschriften zu sammeln;
- c) Getränke oder Speisen anzubieten.

Art. 73 Urnenschluss

¹ An Wahl- oder Abstimmungstagen werden die Urnen spätestens um 12:00 Uhr geschlossen. Eine Urne ist an Wahl- oder Abstimmungstagen während wenigstens einer Stunde geöffnet.

b) vorzeitige Stimmabgabe

Art. 74 Vortage

a) Grundsatz

¹ Die Gemeinde ermöglicht die vorzeitige Stimmabgabe an wenigstens zwei der vier Vortage des Wahl- oder Abstimmungstags durch:

- a) Urnenöffnung während vom Rat bestimmten Zeiten oder
- b) Abgabe der Stimmzettel in einem verschlossenen Kuvert an die zuständige Stelle der Gemeinde.

Art. 75 b) Abgabe an die zuständige Stelle der Gemeinde

¹ Die Stimmberechtigte oder der Stimmberechtigte gibt den Stimmrechtsausweis bei der zuständigen Stelle der Gemeinde ab.

² Für die Stimmabgabe verwendet die oder der Stimmberechtigte die mit dem Stimmmaterial zugestellten Stimmzettel. Sie oder er übergibt diese der zuständigen Stelle der Gemeinde in einem verschlossenen Kuvert. Art. 67 Abs. 4 dieses Erlasses wird sachgemäss angewendet.

³ Das Kuvert wird bis zum Beginn der Auszählung in einer verschlossenen Urne aufbewahrt.

V. Ergebnisermittlung

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 76 Fachanwendung

¹ Der Kanton verwendet eine Fachanwendung, mit der die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen ermittelt und übermittelt werden. Die Stimmbüros der politischen Gemeinden verwenden diese Fachanwendung für alle eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Sie können diese auch für Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde einsetzen.

Art. 77 Elektronische und technische Hilfsmittel

¹ Gemeinden können für die Auszählung der Ergebnisse elektronische und technische Hilfsmittel verwenden. Vorbehalten bleiben die Vorgaben des Bundesrechts.

² Der Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln zur automatischen Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln bedarf der Genehmigung der Staatskanzlei. Gemeinden, die solche Hilfsmittel einsetzen, reichen der Staatskanzlei bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen vorgängig Belegexemplare der maschinenlesbaren Stimmzettel zur Überprüfung ein.

Art. 78 Zeitliche Vorgaben

¹ Das Stimmbüro beginnt mit der Auszählung am Vormittag des Wahl- oder Abstimmungstags. Die Auszählung von brieflich abgegebenen Stimmen am Vortag des Wahl- oder Abstimmungstags ist zulässig:

- a) in Gemeinden mit mehr als 10'000 Stimmberechtigten;
- b) bei Proporzahlen;
- c) bei Erneuerungswahlen der Gemeinden.

² Die Mitglieder des Stimmbüros und die für administrative Arbeiten beigezogenen Personen halten Teilergebnisse geheim.

³ Finden am selben Tag mehrere Wahlen oder Abstimmungen statt, wird das Gemeindeergebnis in folgender Reihenfolge ermittelt:

- a) eidgenössische Wahlen und Abstimmungen;
- b) kantonale Wahlen und Abstimmungen;
- c) Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden.

Art. 79 Zu ermittelnde Werte

¹ Das Stimmbüro nimmt von der Zahl der Stimmberechtigten Kenntnis und ermittelt die Zahl der brieflich, der persönlich und der elektronisch Stimmenden.

Art. 80 Verfahren

a) Grundsatz

¹ Die Auszählung der brieflich oder persönlich abgegebenen Stimmen erfolgt in Gruppen von wenigstens zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzählern.

Art. 81 b) elektronisch abgegebene Stimmen

¹ Die Staatskanzlei ist für die Ermittlung der elektronisch abgegebenen Stimmen zuständig. Diese erfolgt durch Entschlüsselung der elektronischen Urne am Wahl- oder Abstimmungstag.

² Die ermittelten Werte werden dem Stimmbüro der Gemeinde zur Verfügung gestellt.

³ Das Stimmbüro der Gemeinde führt nach Abschluss der Auszählung die elektronisch abgegebenen Stimmen sowie die brieflich und die persönlich abgegebenen Stimmen zum Ergebnis zusammen.

⁴ Die Regierung kann politische Gemeinden ermächtigen, die Ermittlung der elektronisch abgegebenen Stimmen durchzuführen, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen gegeben sind.

Art. 82 Ungültige Stimmzettel

¹ Ungültig sind Stimmzettel:

- a) die nicht amtlich sind;
- b) die anders als handschriftlich ausgefüllt sind. Vorbehalten bleibt die elektronische Stimmabgabe;
- c) die bei der persönlichen Stimmabgabe ohne Kuvert in die Urne geworfen oder abgegeben werden;
- d) die den Willen der oder des Stimmenden nicht eindeutig erkennen lassen, insbesondere wenn:
 1. sie sich mit anderen, nicht gleichlautenden Stimmzetteln derselben Wahl oder Abstimmung im selben Kuvert befinden; von mehreren gleichlautenden Stimmzetteln ist nur einer gültig;
 2. bei Majorzwahlen die Zahl der angekreuzten Namen die Zahl der zu wählenden Personen übersteigt. Bei unterschiedlichen Wahlen, die auf demselben Stimmzettel aufgeführt werden, bezieht sich die Ungültigkeit nur auf die betroffene Wahl;

- e) die bei Proporzahlen keinen Namen einer kandidierenden Person des Wahlkreises enthalten;
- f) mit ehrverletzenden Äusserungen oder Angaben, die das Stimmgeheimnis aufheben;
- g) die sich bei unterschiedlicher Stimmberechtigung nicht im zugehörigen Stimmzettelkuvert befinden.

² Entstehen Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die Gültigkeit eines Stimmzettels, so entscheidet das Stimmbüro.

Art. 83 Nachzählung

¹ Bei Wahlen und Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden ordnet die leitende Behörde eine Nachzählung an, wenn sie Unregelmässigkeiten feststellt, die nach Art und Umfang geeignet waren, das Ergebnis wesentlich zu beeinflussen.

² In Ergänzung zu Abs. 1 dieser Bestimmung wird bei Majorzwahlen der Gemeinden und Abstimmungen der Gemeinden ein sehr knappes Ergebnis nachgezählt, bevor es zu Protokoll genommen wird.

³ Nachzählungen bei Nationalratswahlen und eidgenössischen Abstimmungen richten sich nach den Vorgaben des Bundesrechts⁶¹.

Art. 84 Ergebnis *a) Protokoll Gemeinde*

¹ Das Stimmbüro führt über das Wahl- und Abstimmungsergebnis je ein Protokoll. Es enthält:

- a) die Zahl der Stimmberechtigten;
- b) die Zahl der brieflich, der elektronisch und der persönlich Stimmenden;
- c) die je Wahl oder Abstimmungsvorlage zu ermittelnden Werte;
- d) bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde das Ergebnis.

² Das Protokoll wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Schreiberin oder dem Schreiber und zwei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern unterzeichnet.

³ Die Protokolle der eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen werden umgehend der Staatskanzlei, die Protokolle der Wahlen in den politischen Gemeinden dem zuständigen Departement⁶² zugestellt.

Art. 85 b) Zusammenzug beim Kanton

¹ Das Stimmbüro meldet der Staatskanzlei umgehend die Gemeindeergebnisse der eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen.

² Die Staatskanzlei ermittelt umgehend das vorläufige kantonale Ergebnis.

⁶¹ Art. 13 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1, und Art. 11 der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11.

⁶² Departement des Innern, Art. 22 Bst. c GeschR, sGS 141.3.

Art. 86 c) Protokoll Kanton

¹ Die Staatskanzlei führt bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen je ein Protokoll. Es enthält je Wahlkreis:

- a) die Zahl der Stimmberechtigten;
- b) die je Wahl oder Abstimmungsvorlage zu ermittelnden Werte;
- c) das Ergebnis.

² Das Protokoll wird von der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär unterzeichnet.

Art. 87 Aufbewahrung der Stimmzettel und Stimmrechtsausweise

¹ Die Stimmzettel werden, bei mehreren Wahlen und Abstimmungen getrennt, verpackt und von zwei Stimmzählerinnen oder Stimmzählern versiegelt.

² Die Stimmzettel der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen werden bis zur Erhaltung des Ergebnisses durch den Bundesrat von der Gemeinde aufbewahrt.

³ Die Stimmzettel von Wahlen und Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden werden bis zur rechtskräftigen Erledigung von Beschwerden, wenigstens aber einen Monat lang, von der Gemeinde aufbewahrt.

⁴ Die Stimmrechtsausweise werden bis zur rechtskräftigen Erledigung von Beschwerden aufbewahrt.

2. Abstimmungen

Art. 88 Zu ermittelnde Werte

¹ Je Abstimmungsvorlage werden ermittelt:

- a) die Zahl der gültigen, leeren und ungültigen Stimmzettel sowie deren Gesamtzahl;
- b) die Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen sowie gegebenenfalls das Ergebnis der Stichfrage auf den gültigen Stimmzetteln.

Art. 89 Ergebnis

¹ Eine Abstimmungsvorlage ist angenommen, wenn mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen abgegeben worden sind. Bei Stimmgleichheit ist die Abstimmungsvorlage abgelehnt.

² Erhalten bei einer Abstimmung mit Gegenvorschlag beide Vorlagen mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen, richtet sich die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nach Art. 51 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁶³.

3. Majorzwahlen

Art. 90 Zu ermittelnde Werte

¹ Je Wahl werden ermittelt:

- a) die Zahl der gültigen, leeren und ungültigen Stimmzettel sowie deren Gesamtzahl;
- b) aus den gültigen Stimmzetteln die Zahl der für jede kandidierende oder andere wählbare Person abgegebenen gültigen Stimmen sowie die Zahl der leeren und der ungültigen Stimmen.

⁶³ sGS 125.1.

Art. 91 Ungültige Stimmen

¹ Eine Stimme ist ungültig, wenn:

- a) der Name einer kandidierenden Person oder einer anderen wählbaren Person nicht angekreuzt ist oder angekreuzt und zugleich gestrichen ist;
- b) sie für eine wählbare Person abgegeben wird, für die auf demselben Stimmzettel bereits eine gültige Stimme abgegeben wurde;
- c) eine wählbare Person nicht genügend klar bezeichnet ist;
- d) der Name einer nicht wählbaren Person aufgeführt ist.

Art. 92 Massgebendes Mehr und Ergebnis

¹ Im ersten Wahlgang gewählt ist eine kandidierende oder andere wählbare Person, die das absolute Mehr erreicht.

² Zur Berechnung des absoluten Mehrs wird die Gesamtzahl sämtlicher von kandidierenden sowie anderen wählbaren Personen erhaltenen gültigen Stimmen durch die doppelte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Das absolute Mehr wird für jede Wahl gesondert berechnet.

³ Im zweiten Wahlgang ist das relative Mehr massgebend. Gewählt sind die kandidierenden oder anderen wählbaren Personen mit den höchsten Stimmenzahlen.

Art. 93 Ausscheidung

¹ Erreichen mehr kandidierende oder andere wählbare Personen, als Mandate zu vergeben sind, das absolute Mehr, so sind jene mit der höheren Stimmenzahl gewählt.

² Erreichen kandidierende oder andere wählbare Personen, die nicht zugleich derselben Behörde angehören können, im ersten Wahlgang das absolute Mehr oder im zweiten Wahlgang das relative Mehr, so ist jene mit der höheren Stimmenzahl gewählt.

³ Erhalten mehrere kandidierende oder andere wählbare Personen gleich viele Stimmen und ist die Reihenfolge für die Vergabe eines Mandats massgebend, so entscheidet das Los.

⁴ Wird ein Entscheid durch das Los gefällt, so wird dieses:

- a) bei Wahlen der Mitglieder der Regierung, des Ständerates oder der Kreisgerichte durch die Präsidentin oder den Präsidenten des kantonalen Stimmbüros in Anwesenheit von wenigstens zwei weiteren Mitgliedern gezogen;
- b) bei Wahlen der Gemeinde durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Stimmbüros in Anwesenheit von wenigstens zwei Stimmzählerinnen und Stimmzählern gezogen.

⁵ Erreicht eine kandidierende oder andere wählbare Person im ersten Wahlgang das absolute Mehr oder im zweiten Wahlgang das relative Mehr, so gilt diese Person als nicht gewählt, wenn mit einem Mitglied der Behörde ein Ausschlussgrund nach Art. 34 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶⁴ besteht.

⁶⁴ sGS 111.1.

4. Proporzahlen

Art. 94 Streichungen

¹ Vom Wahlzettel gestrichen werden überzählige Wiederholungen, wenn der Name einer kandidierenden Person mehr als zweimal auf einem Wahlzettel steht.

² Enthält ein Stimmzettel mehr Namen, als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, so werden die letzten vorgedruckten nicht handschriftlich kumulierten, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen.

³ Namen, die auf keiner Liste stehen, werden gestrichen.

Art. 95 Zusatzstimmen

¹ Enthält ein Stimmzettel weniger gültige Stimmen für Kandidierende, als Mandate im Wahlkreis zu vergeben sind, so gelten die fehlenden Stimmen als Zusatzstimmen für jene Liste, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer auf dem Stimmzettel gedruckt oder geschrieben ist.

² Stimmen Listenbezeichnung und Ordnungsnummer nicht überein, so gilt die Listenbezeichnung. Stimmt die Listenbezeichnung mit jener der amtlich veröffentlichten Wahlliste nicht überein, so ist sie gültig, wenn die Bezeichnung den Willen der oder des Stimmenden eindeutig erkennen lässt. Fehlen Listenbezeichnung und Ordnungsnummer oder enthält der Stimmzettel mehr als eine der eingereichten Listenbezeichnungen oder Ordnungsnummern, so gelten die fehlenden Stimmen als leer.

³ Sind in einem Wahlkreis mehrere regionale Listen gleicher Bezeichnung eingereicht worden, so werden Zusatzstimmen auf einem Stimmzettel, der nicht mit der Region bezeichnet ist, jener Liste zugezählt, in deren Region der Stimmzettel abgegeben wurde.

⁴ Bei den anderen Anwendungsmöglichkeiten von Art. 43 Abs. 2 dieses Erlasses werden die Zusatzstimmen jener Liste zugerechnet, deren Bezeichnung der Stimmzettel trägt. Die Zusatzstimmen auf ungenügend bezeichneten Stimmzetteln werden jener Liste zugerechnet, welche die Gruppierung als Stammliste bezeichnet hat.

Art. 96 Stimmen für Verstorbene

¹ Stimmen für Kandidierende, die seit Bereinigung der Wahlvorschläge verstorben sind, werden als Kandidatenstimmen gezählt.

Art. 97 Zu ermittelnde Werte

a) Gemeinde

¹ Das Stimmbüro ermittelt je Wahl:

- a) die Zahl der gültigen, der ungültigen und der leeren Stimmzettel sowie deren Gesamtzahl;
- b) die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidierenden jeder Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen);
- c) die Zahl der Stimmen, die jede Liste durch leere Linien erhalten hat (Zusatzstimmen);
- d) die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen (Parteistimmen);
- e) der Gemeindeparlamente für die verbundenen Listen die Gesamtzahl der auf die Listen-gruppe vereinigten Stimmen;
- f) die Zahl der leeren Stimmen.

Art. 98 b) Kanton

¹ Die Staatskanzlei ermittelt bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen aufgrund der Protokolle der Stimmbüros je Wahlkreis:

- a) die Zahl der gültigen, der ungültigen und der leeren Stimmzettel sowie deren Gesamtzahl;
- b) die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidierenden jeder Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen);
- c) die Zahl der Stimmen, die jede Liste durch leere Linien erhalten hat (Zusatzstimmen);
- d) die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen der einzelnen Listen (Parteistimmen);
- e) für die verbundenen Listen die Gesamtzahl der auf die Listengruppe vereinigten Stimmen;
- f) die Zahl der leeren Stimmen.

Art. 99 Erste Verteilung der Mandate auf die Listen

¹ Die Zahl der gültigen Parteistimmen aller Listen wird durch die um eins vergrösserte Zahl der zu vergebenden Mandate geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl heisst Verteilungszahl.

² Jeder Liste werden so viele Mandate zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist.

Art. 100 Weitere Verteilung

¹ Sind noch nicht alle Mandate verteilt, so werden die verbliebenen einzeln und nacheinander nach folgenden Regeln zugeteilt:

- a) Die Stimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins vergrösserte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Mandate geteilt.
- b) Das nächste Mandat wird derjenigen Liste zugeteilt, die den grössten Quotienten aufweist.
- c) Haben mehrere Listen aufgrund des gleichen Quotienten den gleichen Anspruch auf das nächste Mandat, so erhält jene unter diesen Listen das nächste Mandat, die bei der Teilung nach Art. 99 Abs. 2 dieses Erlasses den grössten Rest erzielte.
- d) Falls noch immer mehrere Listen den gleichen Anspruch haben, geht das Mandat an jene dieser Listen, welche die grösste Parteistimmenzahl aufweist.
- e) Haben immer noch mehrere Listen den gleichen Anspruch, so erhält jene dieser Listen das nächste Mandat, bei welcher die für die Wahl in Betracht kommende kandidierende Person die grösste Stimmenzahl aufweist.
- f) Falls mehrere solche kandidierende Personen die gleiche Stimmenzahl aufweisen, entscheidet das Los.

² Dieses Vorgehen wird solange wiederholt, bis alle Mandate zugeteilt sind.

Art. 101 Verteilung bei verbundenen Listen

¹ Jede Gruppe miteinander verbundener Listen wird bei der Verteilung der Mandate zunächst wie eine einzige Liste behandelt.

² Auf die einzelnen Listen der Gruppe werden die Mandate nach Art. 99 und 100 dieses Erlasses verteilt.

Art. 102 Ergebnis

¹ Von jeder Liste sind nach Massgabe der erreichten Mandate die Kandidierenden gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben.

² Die nicht gewählten Kandidierenden sind Ersatzmitglieder in der Reihenfolge der erzielten Stimmen.

³ Bei Stimmgleichheit bestimmt das Los die Reihenfolge.

⁴ Werden einer Liste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidierende aufführt, so findet für die überzähligen Mandate eine Ergänzungswahl nach Art. 116 dieses Erlasses statt.

Art. 103 Losentscheid

¹ Wird ein Entscheid durch das Los gefällt, so wird dieses:

- a) bei Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen durch die Präsidentin oder den Präsidenten des kantonalen Stimmbüros im Beisein von wenigstens zwei weiteren Mitgliedern gezogen;
- b) bei Wahlen der Gemeindeparlamente durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Stimmbüros im Beisein von wenigstens zwei Stimmzählerinnen und Stimmzählern gezogen.

VI. Abschluss

Art. 104 Veröffentlichung

¹ Die Staatskanzlei veröffentlicht das Protokoll von eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen innert acht Tagen mit einer Rechtsmittelbelehrung im Amtsblatt. Die Veröffentlichung des Protokolls von Nationalratswahlen und Kantonsratswahlen sowie von Regierungswahlen und Ständeratswahlen bedarf der Freigabe durch das kantonale Stimmbüro.

² Die zuständige Stelle der Gemeinde veröffentlicht umgehend und in geeigneter Weise:

- a) das Protokoll von Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde mit einer Rechtsmittelbelehrung;
- b) die Gemeindeergebnisse bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen.

Art. 105 Wahlanzeige

¹ Die Wahl wird umgehend schriftlich und unter Vorbehalt allfälliger Beschwerden angezeigt:

- a) den in den Nationalrat Gewählten durch die Regierung;
- b) den in eine kantonale Behörde oder in den Ständerat Gewählten durch die Staatskanzlei;
- c) den in Behörden einer Gemeinde Gewählten durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Stimmbüros.

Art. 106 Wahlablehnung

¹ Allfällige Wahlablehnungen müssen innert drei Tagen nach Versand der Wahlanzeige der Behörde eingereicht werden, welche die Wahl angezeigt hat.

² Im Fall einer Ablehnung der Wahl:

- a) im ersten Wahlgang bei Majorzwahlen:
 1. gilt die Person mit der nächsthöheren Stimmenzahl, die das absolute Mehr erreicht, als gewählt;
 2. wird ein zweiter Wahlgang angesetzt, wenn keine weitere Person das absolute Mehr erreicht;
- b) kommen im zweiten Wahlgang bei Majorzwahlen die Bestimmungen über die Ersatzwahl nach Art. 114 dieses Erlasses zur Anwendung;

- c) kommen bei Proporzahlen die Bestimmungen über das Nachrücken nach Art. 115 dieses Erlasses zur Anwendung.

Art. 107 Beschwerde

a) eidgenössische Abstimmungen und Nationalratswahlen

¹ Beschwerden zu eidgenössischen Abstimmungen und Nationalratswahlen richten sich nach Art. 77 ff. des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁶⁵.

Art. 108 b) kantonale Wahlen und Abstimmungen

1. Verfahren

¹ Stimmberechtigte können bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen bei der Regierung Beschwerde führen. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

² Die Beschwerde muss innert dreier Tage seit Bekanntwerden des Beschwerdegrunds, spätestens am dritten Tag nach der amtlichen Veröffentlichung des Ergebnisses, eingeschrieben eingereicht werden. Die Beschwerde enthält einen Antrag, eine kurze Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung. Sie wird unterzeichnet.

Art. 109 2. Beschwerdegründe und Massnahmen

¹ Beschwerdegründe sind Unregelmässigkeiten, die bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl oder Abstimmung vorgekommen sind.

² Stellt die Regierung Unregelmässigkeiten fest, so trifft sie die notwendigen Massnahmen zur Behebung der Mängel. Können die Unregelmässigkeiten nicht behoben werden, hebt sie die Wahl oder Abstimmung auf, wenn die Unregelmässigkeiten von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis sein könnten, gewesen sind oder hätten sein können.

³ Sie weist Beschwerden ohne nähere Prüfung ab, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung wesentlich zu beeinflussen.

Art. 110 c) Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden

¹ Stimmberechtigte können bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinden beim zuständigen Departement⁶⁶ Beschwerde führen. Das Verfahren richtet sich nach Art. 164 und 165 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009⁶⁷.

Art. 111 Feststellung des Ergebnisses

¹ Bei Nationalratswahlen sowie kantonalen Wahlen und Abstimmungen stellt die Regierung nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist oder rechtskräftiger Erledigung von Beschwerden das endgültige Ergebnis fest. Die Feststellung wird im Amtsblatt veröffentlicht.

⁶⁵ SR 161.1.

⁶⁶ Departement des Innern, Art. 22 Bst. a GeschR, sGS 141.3.

⁶⁷ sGS 151.2.

² Bei Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde stellt der Rat nach unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist oder rechtskräftiger Erledigung von Beschwerden das endgültige Ergebnis fest. Die Feststellung wird im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht.

Art. 112 Validierung

¹ Der Kantonsrat entscheidet über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder.

VII. Verfahren bei Vakanzen

Art. 113 Rücktritt

¹ Eine gewählte Person kann nach Ablauf der Frist zur Wahlablehnung jederzeit von ihrem Amt zurücktreten. Art. 87 und 88 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009⁶⁸ bleiben vorbehalten.

² Wer nachträglich einen Ausschlussgrund nach Art. 34 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁶⁹ herbeiführt, tritt zurück.

³ Der Rücktritt aus dem Nationalrat richtet sich nach Art. 54 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁷⁰.

⁴ Bei kantonalen Wahlen sowie bei Wahlen der Gemeinden wird der Rücktritt der Behörde eingereicht, welche die Wahl angezeigt hat.

Art. 114 Ersatzwahlen nach Majorz

¹ Scheidet ein Mitglied vor Ablauf der Amtsdauer aus dem Amt, wird innert neun Monaten eine Ersatzwahl durchgeführt.

² Wird innert neun Monaten eine Erneuerungswahl durchgeführt, kann die Ersatzwahl unterbleiben.

Art. 115 Proporzwahlen *a) Nachrücken*

¹ Scheidet ein Mitglied vor Ablauf der Amtsdauer aus dem Amt, erklärt die Regierung, oder bei Wahlen der Gemeindeparlamente der Rat, das erste Ersatzmitglied von derselben Liste als gewählt.

² Die Verfahren zur Validierung durch den Nationalrat oder den Kantonsrat bleiben vorbehalten.

³ Kann oder will ein Ersatzmitglied das Amt nicht antreten, so rückt das nachfolgende an seine Stelle. Die Wahlablehnung durch ein Ersatzmitglied gilt für die gesamte Amtsdauer.

⁶⁸ sGS 151.2.

⁶⁹ sGS 111.1.

⁷⁰ SR 161.1.

Art. 116 b) Ergänzungswahl

¹ Kann ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, so können einen Wahlvorschlag unterbreiten:

- a) drei Fünftel der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Liste;
- b) bei vom Quorum befreiten Wahlvorschlägen:
 - 1. bei Nationalratswahlen der Vorstand der kantonalen Partei, welche die Liste eingereicht hat, auf der das ausgeschiedene Mitglied aufgeführt war;
 - 2. bei Wahlen des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente die Vertretung und die Stellvertretung, welche die Liste eingereicht hat, auf der das ausgeschiedene Mitglied aufgeführt war.

² Das Ergebnis der Ergänzungswahl wird mit einer Rechtsmittelbelehrung von der Staatskanzlei im Amtsblatt oder bei Wahlen der Gemeindeparlamente von der zuständigen Stelle der Gemeinde im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht. Die Feststellung des Ergebnisses richtet sich sachgemäss nach Art. 111 dieses Erlasses.

³ Wird das Vorschlagsrecht nicht genutzt, so findet eine Ersatzwahl statt. Sind mehrere Sitze zu besetzen, so finden die Bestimmungen über die Proporzahlen Anwendung, andernfalls diejenigen über die Majorzwahlen.

VIII. Übergangsbestimmungen

Art. 117 Kantonales Stimmbüro

¹ Die Amtszeit der Mitglieder des kantonalen Wahlbüros nach Art. 51 des Gesetzes über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971⁷¹ in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses endet mit Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

² Die erste Amtszeit der Mitglieder des kantonalen Stimmbüros nach Art. 11 dieses Erlasses beginnt mit Vollzugsbeginn dieses Erlasses und endet am 31. Mai 2024.

Art. 118 Stimmbüro für Stimmabgaben der Auslandschweizer

¹ Die Amtszeit der Mitglieder des Stimmbüros für Stimmabgaben der Auslandschweizer nach Art. 30^{quinquies} der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 17. August 1971⁷² in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses endet mit Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Art. 119 Vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses bekannt gemachte Wahlen und Abstimmungen

¹ Die Vorbereitung und Durchführung von eidgenössischen Abstimmungen sowie Wahlen und Abstimmungen des Kantons und der Gemeinden, die nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses stattfinden, aber vor Vollzugsbeginn bekannt gemacht werden, richten sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971⁷³ in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses. Vorbehalten bleibt Abs. 2 dieser Bestimmung.

⁷¹ sGS 125.3.

⁷² sGS 125.31.

⁷³ sGS 125.1.

² Das kantonale Stimmbüro nach Art. 11 ff. und 117 dieses Erlasses übernimmt die Aufgaben des Stimmbüros für Stimmabgaben der Auslandschweizer nach der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 17. August 1971⁷⁴ in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

II.

1. Der Erlass «Gemeindegesezt vom 21. April 2009»⁷⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 6 *b) Rechtsetzung*

¹ Referendumsfrist, ~~Abstimmungsergebnis~~, Rechtsgültigkeit und Vollzugsbeginn von Gemeindeordnung, Reglementen und allgemein verbindlichen Vereinbarungen werden amtlich bekannt gemacht.

Art. 6^{bis} (neu) *b^{bis}*) Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen an der Urne

¹ Die Veröffentlichung der Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen an der Urne richtet sich nach Art. 104 Abs. 2, Art. 111 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom ●●⁷⁶.

Art. 22 *Zuständigkeit gemäss Gesetz*
*a) obligatorische **Wahlen und Abstimmungen***

¹ Die Bürgerschaft wählt die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rates sowie die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission.

² Die Gemeindeordnung kann die Wahl der oder des Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes durch die Bürgerschaft vorsehen.

^{2bis} **In Gemeinden, in denen mehr als ein Mitglied des Rates hauptamtlich tätig ist, kann die Gemeindeordnung die Wahl der oder des Vorsitzenden des Rates aus dessen Mitte vorsehen.**

^{2ter} **Sieht eine Gemeinde die Wahl aus der Mitte des Rates nach Abs. 2^{bis} dieser Bestimmung vor:**

- a) werden auch die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes aus der Mitte des Rates gewählt;
- b) wird das massgebende Mehr für die Mitglieder des Rates, den oder die Vorsitzende des Rates sowie die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes gesondert ermittelt;
- c) gilt als Vorsitzende oder Vorsitzender des Rates oder eines Ressorts oder Departementes nur als gewählt, wer zugleich als Mitglied des Rates gewählt wird oder bei einer Ersatzwahl bereits Mitglied des Rates ist.

⁷⁴ sGS 125.31.

⁷⁵ sGS 151.2.

⁷⁶ sGS ●●.

³ Die Bürgerschaft beschliesst über:

- a) die Gemeindeordnung;
- b) die Jahresrechnung;
- c) Voranschlag und Steuerfuss;
- d) einmalige oder während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Ausgaben, die den in der Gemeindeordnung festgesetzten Betrag übersteigen. Als Ausgaben gelten auch Darlehen und Beteiligungen, wenn Sicherheit und Ertrag den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen nicht entsprechen, sowie Bürgschaften und Garantieerklärungen;
- e) Mitgliedschaft bei Gemeindeverbänden und Zweckverbänden;
- f) Initiativbegehren;
- g) Geschäfte nach Massgabe der Gemeindeordnung oder der besonderen Gesetzgebung.

Art. 26 *Beschlüsse*

¹ Die Bürgerschaft trifft ihre Beschlüsse offen an der Bürgerversammlung, soweit dieser Erlass kein anderes Abstimmungsverfahren vorsieht.

² An der Urne werden Wahlen vorgenommen, die der Bürgerschaft nach Art. 22 Abs. 1 **und 2** dieses Erlasses zustehen.

³ An der Urne werden Sachabstimmungen vorgenommen, wenn:

- a) ein Referendumsbegehren zustande gekommen ist;
- b) die Gemeindeordnung es vorsieht. Der Rat kann die Vorlage einer Bürgerversammlung unterbreiten, die Rückweisung, Verschiebung oder Änderung beschliessen kann;
- c) an der Bürgerversammlung die Mehrheit es beschliesst oder, soweit die Gemeindeordnung dies bestimmt, eine Minderheit es verlangt. Die Vorlage kann trotzdem nach Massgabe von Bst. b behandelt werden.

⁴ Gemeindeordnung, Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss werden der Bürgerversammlung vorgelegt. Ein Drittel der Bürgerversammlung kann für die Schlussabstimmung zur Gemeindeordnung die Urnenabstimmung verlangen.

Art. 30 *Unterlagen*

¹ Mit dem Tag der Bekanntmachung werden bis zur Bürgerversammlung öffentlich aufgelegt:

- a) Gutachten und Anträge des Rates;
- b) Jahresrechnung, Amtsbericht und Voranschlag;
- c) Anträge der Geschäftsprüfungskommission.

² Bürgerschaft oder Rat können beschliessen, dass die Unterlagen vollständig oder auszugsweise jeder Stimmbürgerin und jedem Stimmbürger oder jeder Haushaltung oder auf Verlangen zugestellt werden. Werden sie den Haushaltungen zugestellt, kann jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger die Unterlagen verlangen.

³ Der ~~Stimm~~**Stimmrechtsausweis** wird den Stimmberechtigten spätestens acht Tage vor der Bürgerversammlung zugestellt.

Art. 31 *Zutritt*

¹ Zutritt zur Bürgerversammlung haben Stimmberechtigte, die den ~~Stimm~~**Stimmrechtsausweis** vorweisen.

² Nichtstimmberechtigte werden als Zuhörende zugelassen, wenn ihnen ein getrennter Platz zugewiesen werden kann. Sie beteiligen sich nicht an Verhandlungen und Abstimmungen.

³ Der Rat kann einzelne Anträge durch nichtstimmberechtigte Fachpersonen erläutern lassen.

Art. 51 Strafen

¹ Mit Busse wird bestraft:

- a) wer für die Bürgerversammlung einen ~~Stimm ausweis~~ **Stimmrechtsausweis** fälscht, verfälscht oder unberechtigterweise gebraucht;
- b) wer wissentlich einen gefälschten oder verfälschten ~~Stimm ausweis~~ **Stimmrechtsausweis** gebraucht oder einem anderen zum Gebrauch gibt;
- c) wer Ruhe und Ordnung an einer Bürgerversammlung stört;
- d) wer ohne Bewilligung mit technischen Hilfsmitteln die Verhandlungen einer Bürgerversammlung aufzeichnet.

² Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

³ Die Vorschriften des Schweizerischen Strafgesetzbuches über Vergehen gegen den Volkswillen bleiben vorbehalten.

Art. 58 Parlament

a) Bestellung

¹ Die Gemeindeordnung bestimmt die Zahl der Mitglieder des Parlamentes.

² Das Parlament wird von der Bürgerschaft ~~in sachgemässer Anwendung der Vorschriften über die Wahl des Kantonsrates~~ **nach den Bestimmungen des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom ●●⁷⁷ gewählt.** ~~Die Gemeindeordnung kann für die Wahlvorbereitung andere Fristen vorsehen.~~

Art. 64 Zuständigkeit der Bürgerschaft gemäss Gesetz

a) Wahlen und Initiativen

¹ Die Bürgerschaft wählt:

- a) die Mitglieder des Parlamentes;
- b) die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die Mitglieder des Rates.

² Die Gemeindeordnung kann die Wahl der oder des Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes durch die Bürgerschaft vorsehen.

^{2bis} **In Gemeinden, in denen mehr als ein Mitglied des Rates hauptamtlich tätig ist, kann die Gemeindeordnung die Wahl der oder des Vorsitzenden des Rates aus dessen Mitte vorsehen.**

⁷⁷ sGS ●●.

^{2ter} Sieht eine Gemeinde die Wahl aus der Mitte des Rates nach Abs. 2^{bis} dieser Bestimmung vor:

- a) werden auch die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes aus der Mitte des Rates gewählt;
- b) wird das massgebende Mehr für die Mitglieder des Rates, den oder die Vorsitzende des Rates sowie die durch die Bürgerschaft zu wählenden Vorsitzenden eines Ressorts oder Departementes gesondert ermittelt;
- c) gilt als Vorsitzende oder Vorsitzender des Rates oder eines Ressorts oder Departementes nur als gewählt, wer zugleich als Mitglied des Rates gewählt wird oder bei einer Ersatzwahl bereits Mitglied des Rates ist.

³ Die Bürgerschaft stimmt über Initiativbegehren aus ihrer Mitte ab.

Art. 70 wird aufgehoben.

Art. 74a (neu) c) Verfahren

¹ Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative.

² Die Gemeindeordnung kann andere Fristen vorsehen.

Art. 81 c) Verfahren

¹ ~~Das Verfahren für Referendum und Initiative richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative.~~ Für das Verfahren werden sachgemäss angewendet:

- a) bei Initiativbegehren in Form der einfachen Anregung die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über die Einheitsinitiative;
- b) bei Initiativbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über die Gesetzesinitiative.

² Die Gemeindeordnung kann andere Fristen vorsehen.

Art. 86 ~~Wahl~~ Verfahren bei Vorliegen eines Ausschlussgrundes

¹ ~~Werden zur gleichen Zeit Personen, die sich ausschliessen, in dieselbe Behörde gewählt, übernimmt die mit der höchsten Stimmenzahl gewählte das Amt. Bei gleicher Stimmenzahl zieht die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber in Anwesenheit von zwei Mitgliedern des Stimmbüros das Los.~~ Das Verfahren bei Vorliegen eines Ausschlussgrundes nach Art. 34 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁷⁸ richtet sich nach dem Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom ●●⁷⁹.

² ~~Werden zur gleichen Zeit Personen, die sich ausschliessen, in verschiedene Behörden gewählt, übernimmt die in den Rat gewählte das Amt.~~

⁷⁸ sGS 111.1.

⁷⁹ sGS ●●.

~~³ Wer nachträglich einen Ausschliessungsgrund herbeiführt, hat zurückzutreten.~~

~~⁴ Ein Ausschliessungsgrund kann durch Wahlablehnung oder Rücktritt behoben werden.~~

2. Der Erlass «Gesetz über die Religionsgemeinschaften vom ●●»⁸⁰ wird wie folgt geändert.

Art. 5a (neu) Wahlen und Abstimmungen an der Urne

¹ Soweit die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften nicht eigene Vorschriften erlassen, richten sich die Wahlen und Abstimmungen im Katholischen Konfessionsteil und in der Evangelischen Kirche sachgemäss nach den Vorschriften über die kantonalen Wahlen und Abstimmungen, in den Kirchgemeinden von Katholischem Konfessionsteil und Evangelischer Kirche sowie in der Christkatholischen Kirchgemeinde und in der Jüdischen Gemeinde sachgemäss nach den Vorschriften über die Wahlen und Abstimmungen in den Gemeinden.

III.

Der Erlass «Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971»⁸¹ wird aufgehoben.

IV.

1. Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Genehmigung durch den Bund voraus.
2. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁸⁰ sGS ●●.

⁸¹ sGS 125.3.