



## Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

### Revision der Verordnung über die Urnenabstimmungen (VUA)

---

#### 1. Ausgangslage

Am 23. Oktober 2017 hat der Grosse Rat die Verordnung über die Urnenabstimmungen (VUA, GS 160.010) erlassen. Die neue Verordnung hat sich in der Praxis gut bewährt. In einzelnen Punkten hat sich aber auch gezeigt, dass Präzisierungen erforderlich oder dienlich sind. Die Standeskommission hat die Punkte zusammengetragen und in einer Vorlage zur Revision der Verordnung zusammengefasst.

Die Vorlage wurde vom 3. Oktober bis zum 15. November 2022 einer Vernehmlassung unterzogen. Die meisten Rückmeldungen waren positiv. Zu verschiedenen Punkten bestanden Fragen, die im Vernehmlassungsbericht geklärt werden. Die gestellten Änderungsanträge wurden geprüft. Die Haltung der Standeskommission zu diesen wird ebenfalls im Vernehmlassungsbericht erläutert. Die Gesamtvorlage wurde nachgeführt und liegt nun zur Verabschiedung vor.

#### 2. Revisionspunkte

##### 2.1. Stimmzettel

Gemäss der heutigen Verordnung enthalten die Stimmzettel in jedem Fall eine Frage und die Möglichkeit für eine Antwort. Diese Vorgaben sind allerdings nicht in jedem Fall sachgerecht.

Bei Sachabstimmungen kann der Fall auftreten, dass auf eine Abstimmungsfrage mehrere Antworten verlangt sind. Diese Konstellation besteht insbesondere, wenn zu einer Initiative ein Gegenvorschlag unterbreitet wird. In diesen Fällen wird der Stimmzettel neben der Frage zur Initiative auch die Frage zum Gegenvorschlag sowie eine Frage zur Präferenz enthalten.

Zwar kennt der Bezirk Oberegg, der als einzige Körperschaft im Kanton anstelle von Versammlungen stets Urnenabstimmungen vornimmt, kein Initiativrecht. Er könnte dieses Instrument aber einführen. Für diesen Fall sollte man auf der Ebene der kantonalen Abstimmungsregelung vorbereitet sein.

Bei Wahlen sieht Art. 23 Abs. 4 VUA vor, dass der Stimmzettel für jede Einzelwahl eine Linie enthält. Diese Anweisung ist grundsätzlich korrekt. Allerdings gibt es im Kanton nicht nur Einzelwahlen mit separaten Stimmzetteln, sondern auch Wahlen, in denen mehrere Sitze der gleichen Art besetzt werden müssen, beispielsweise bei der Wahl eines ganzen Bezirksrats oder bei der Gesamterneuerung des Grossen Rates. In diesen Fällen soll die Möglichkeit offenstehen, dass ein Wahlzettel so viele Linien wie Mitglieder des Bezirksrats oder des Grossen Rates enthält. Art. 23 Abs. 4 VUA wird entsprechend ergänzt. Mit dieser Neuerung haben die Behörden für die Wahl, entweder so viele Wahlzettel zu verschicken, wie Ämter zu vergeben sind, oder aber bei der Besetzung mehrerer gleichartiger Sitze einen zusammenfassenden Wahlzettel zu erstellen.

## 2.2. Ungültigkeit der Stimmen

Stimmzettel sind ungültig, wenn sie den Willen der stimmenden Person nicht eindeutig erkennen lassen (Art. 18 Abs. 1 lit. c VUA). Dieser Wille ist eindeutig, wenn der Name der zu wählenden Person mit so vielen ergänzenden Angaben versehen wird, dass sie nur noch auf eine wählbare Person im Wahlkreis zutreffen. Die Stimmberechtigten wurden daher jeweils aufgefordert, zum Namen und Vornamen der Person, die gewählt werden will, auch noch die Wohnadresse, den Beruf, das Geburtsdatum oder allenfalls ein Amt, das diese Person innehatte oder innehat, anzugeben.

Insbesondere bei Wahlen für den Nationalrat, bei denen jeweils Wahlempfehlungen von Verbänden und Parteien sowie Inserate oder Plakate bestehen, tauchten beim Auszählen dann doch wieder etliche Zettel auf, die nur den Namen und Nachnamen einer Kandidatin oder eines Kandidaten enthielten. Dies hat immer wieder zu Diskussionen über die Gültigkeit der Stimmen geführt. Um für diese Situationen mehr Klarheit zu schaffen, wird eine Neuregelung vorgenommen.

Der Grundsatz, dass Stimmen ungültig sind, wenn der Wählerwille nicht eindeutig erkennbar ist, bleibt bestehen. Es wird aber eine Konkretisierung vorgenommen für Person, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen werden. Wird eine öffentlich vorgeschlagene Person mit Name und Vorname auf dem Wahlzettel aufgeführt, wird die Stimme dieser Person zugeordnet, auch wenn noch weitere Personen gleichen Namens im Wahlkreis bestehen und wahlfähig wären. Aus dem Kontext darf in diesen Situationen angenommen werden, dass nicht eine gleichnamige andere Person gewählt werden wollte. Will man tatsächlich eine andere Person gleichen Namens wählen, muss man den Eintrag auf dem Stimmzettel mit weiteren Identifikationsangaben versehen, sodass keine Verwechslung mehr möglich ist.

Aus dem Kontext können sich allerdings begründete Zweifel bei der Zurechnung ergeben. Werden beispielsweise mehrere Personen mit dem genau gleichen Vor- und Nachnamen für das nämliche Amt öffentlich vorgeschlagen, kann die Erleichterung der Zurechnung nach Art. 19a nicht greifen. In dieser Situation muss zur klaren Unterscheidung in jedem Fall mehr als nur der Name und der Vorname aufgeschrieben werden. Bei dieser wohl äusserst seltenen Konstellation bleibt es bei der Regelung nach Art. 19a Abs. 2 lit. b VUA, gemäss welcher sich der aufgeführte Name eindeutig einer wählbaren Person zuordnen lassen muss. Dies wäre klarerweise nicht der Fall, wenn bei mehreren öffentlich vorgeschlagenen Personen gleichen Namens nur der Name und Vorname aufgeschrieben würde.

Analog wäre zu verfahren, wenn der öffentliche Vorschlag erst ganz kurz vor dem Wahlgang gemacht würde. Da die briefliche Abstimmung in diesen Fällen schon lange vor der Verlautbarung läuft, kann nicht mit genügender Sicherheit gesagt werden, dass ein Zettel, der nur Name und Vorname dieser Person enthält, erst nach der öffentlichen Bekanntmachung ausgefüllt wurde und damit der erforderliche Kontext für die Zurechnung besteht oder schon weit vorher ausgefüllt wurde, sodass keine Zurechnung vorgenommen werden darf. Solche sehr seltenen Fälle sind bezüglich der Zurechnung von Stimmen unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontextes zu beurteilen.

Als öffentlich vorgeschlagen gilt eine Person, wenn sich der Vorschlag an eine breite Öffentlichkeit richtet und das dafür eingesetzte Mittel sich dafür eignet. Im Regelfall wird dies mit einem Inserat im Appenzeller Volksfreund gemacht. Es sind aber auch geeignete elektronische Kanäle denkbar. Voraussetzung ist aber, dass sich die Mitteilung an eine breite Öffentlichkeit richtet

und das elektronische Medium auf eine breite Informationsstreuung ausgelegt ist. Als nicht öffentlich gilt ein Vorschlag, wenn er beispielsweise in einer privaten Chat-Gruppe geäußert oder an einer Versammlung gemacht wird, ohne dass er danach in den Medien erscheint.

Auf die Einführung eines Meldeverfahrens nach Art. 47 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) wird verzichtet. Gemäss dieser Regelung werden Kandidatinnen und Kandidaten, die bis zum 48. Tag vor der Wahl der Wahlbehörde gemeldet werden, mit Namen und weiteren identifizierenden Angaben im Amtsblatt veröffentlicht. Die Standeskommission verzichtet auf eine entsprechende Regelung im kantonalen Wahlrecht. Sie ist der Auffassung, dass öffentliche Kandidaturen auch noch bis kurz vor dem Wahltermin gemacht werden können sollen.

### **2.3. Vernichtung der Stimmzettel**

Bislang fehlte eine kantonale Regelung über die Vernichtung der Stimmzettel aus Abstimmungen der Bezirke und Gemeinden. Diese Lücke wird geschlossen.

Für die einzige kantonale Wahl an der Urne, die alle vier Jahre stattfindende Nationalratswahl, ist die Zuständigkeit für die Anordnung, die Stimmzettel zu vernichten, bundesrechtlich geregelt. Gemäss Art. 15 BPR erwahrt der Bundesrat ein Abstimmungsergebnis, wenn keine Beschwerden eingegangen sind oder diese rechtskräftig erledigt wurden. Danach werden die Stimmzettel vernichtet (Art. 14 Abs. 3 BPR).

Innerkantonale soll für die Vernichtung der Stimmzettel von Bezirks- und Gemeindeabstimmungen die Exekutivbehörde der betreffenden Körperschaft zuständig sein. Die Erhaltung muss innerkantonale nicht geregelt werden, nachdem Abstimmungsergebnisse kaum je angefochten werden. Die heutige Praxis, dass in den höchst seltenen Fällen einer Anfechtung die Beschwerde im Publikationsorgan angezeigt wird und auch die Erledigung der Beschwerde öffentlich angezeigt wird, gibt genügend Sicherheit über das Abstimmungsergebnis. Zu regeln bleibt daher im innerkantonalen Bereich nur die Vernichtung der Stimmzettel.

### **2.4. Weitere Änderungen**

Gemäss bisheriger Fassung der Verordnung über die Urnenabstimmungen galt im kantonalen Abstimmungsrecht der Grundsatz, dass für die Wahl in ein Amt ein Stimmzettel auszustellen ist. Dieser Grundsatz wird nun durchbrochen, wenn gleichzeitig mehrere Ämter der gleichen Art zu besetzen sind. Dies führt dazu, dass die bisherige Bezugnahme in der Verordnung auf Stimmzettel überprüft wird.

In verschiedenen Bestimmungen sind Präzisierungen nötig. So ist bei Wahlen mit mehreren Mandaten nicht der ganze Stimmzettel ungültig, wenn nur einer von mehreren Namen nicht gezählt werden darf. Diesfalls ist die Einzelstimme ungültig, nicht der Stimmzettel. In Art. 17 Abs. 2 VUA ist daher der Verzicht auf das Mitzählen ungültiger Stimmzettel um den Sachverhalt ungültiger Stimmen zu ergänzen. Für das Ermitteln des Mehrs sind die eingegangenen Stimmen, abzüglich der nicht mitgezählten Stimmen massgeblich. Auf die Stimmzettel kommt es nur an, wenn nur ein Mandat zu besetzen ist. Art. 24 Abs. 1 VUA wird entsprechend angepasst.

### 3. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### Art. 17

Es werden zwei Präzisierung vorgenommen. Nachdem für Wahlen einer Behörde mit mehreren Sitzen auch Stimmzettel mit mehreren Linien verwendet werden können, können nicht mehr nur ganze Zettel ungültig sein, sondern auch einzelne Stimmen. Art. 17 Abs. 1 lit. e wird entsprechend ergänzt. Eine analoge Anpassung ist in Abs. 2 bei den ausser Betracht fallenden Stimmzetteln vorzunehmen.

#### Art. 18

Die Ungültigkeit von Stimmen wird in eine separate Bestimmung genommen (Art. 19a).

In Abs. 2 lit. b wird heute auf Stimmzettel «der gleichen Abstimmung» Bezug genommen. Diese Wendung kann so verstanden werden, dass es um die gleiche Abstimmungsrunde geht. Gemeint ist aber, dass Stimmzettel ungültig sind, wenn mehrere je unterschiedlich lautende Stimmzettel zum gleichen Abstimmungsgegenstand im gleichen Couvert sind.

#### Art. 19a

Der Sachverhalt der ungültigen Stimmen wird separat geregelt. Hauptinhalt der Bestimmung ist die Feststellung, dass für die Zuordnung von Stimmen bei Wahlen mit öffentlich vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten weniger strenge Anforderungen gelten als bei Personen, die nicht vorgeschlagen wurden. Diese Erleichterung erscheint gerechtfertigt, nachdem sich bei öffentlich vorgeschlagenen mit hoher Sicherheit aus dem Kontext ergibt, wer gemeint ist, wenn auf dem Stimmzettel lediglich deren Name und Vorname steht.

#### Art. 23

Bei der Beschriftung der Stimmzettel wird die Möglichkeit von Sachabstimmungen und Wahlen mit mehreren Antworten oder Nennungen eingefügt. Diese Formen bestehen schon heute. Es wird mit der Revision lediglich eine Lücke geschlossen.

#### Art. 24

Statt von Stimmzetteln wird neu von Stimmen gesprochen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei Wahlen eigentlich nicht Stimmzettel gezählt werden, sondern Einzelstimmen.

#### Art. 27

Nach der Abstimmung sind die Ergebnisse öffentlich bekanntzugeben. Wird die Abstimmung angefochten, ist dies ebenfalls bekanntzugeben. Nach der Erledigung von Rechtsmitteln oder nach unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfristen können die Stimmzettel vernichtet werden. Für die Anordnung, die Stimmzettel zu vernichten, ist bei Urnenabstimmungen, welche die Bezirke und Gemeinden in ihrem Namen durchführen, der betreffende Bezirksrat oder die oberste Gemeindebehörde zuständig. Auch mit dieser Regelung wird eine Lücke geschlossen.

#### **4. Antrag**

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Revision der Verordnung über die Urnenabstimmungen einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 6. Dezember 2022

#### **Namens Landammann und Ständekommission**

Der reg. Landammann:                      Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig