

Totalrevision des Gesetzes vom 17 Mai 1972 über die Wahlen und Abstimmungen (GWA)

Bericht

zum Vorentwurf der Dienststelle für innere Angelegenheiten

(April 2002)

I. Notwendigkeit einer Totalrevision

Die Totalrevision des GWA verfolgt mehrere Zwecke. Sie ist eine Antwort auf die zahlreichen während der vergangenen Jahre vorgelegten und in den meisten Fällen angenommenen parlamentarischen Interventionen; sie hat zum Zwecke, die Ausübung der politischen Rechte zu modernisieren und die Lücken in der gegenwärtigen Gesetzgebung zu schliessen. Schliesslich bietet eine Totalrevision auch Gelegenheit zu einer Überprüfung gewisser Grundsätze bezüglich der Modalitäten des Wahlrechts oder sogar der Wahlsysteme; dies jedoch unter der Bedingung, dass die Änderungen dazu dienen, die demokratischen Rechte zu stärken oder deren Ausübung effizienter zu machen.

1. Parlamentarische Interventionen

In Beantwortung mehrerer Motionen hat der Staatsrat im Oktober 1997 vor dem Parlament das Prinzip und die Notwendigkeit einer Totalrevision des Gesetzes vom 17. Mai 1972 über die Wahlen und Abstimmungen (GWA) als berechtigt anerkannt. Jedoch gab der damals durch Jean-René Fournier, Chef des Departements für Volkswirtschaft, Institutionen und Sicherheit, vertretene Staatsrat zu verstehen, dass die Revision noch nicht dringend war, da das GWA erst im Jahre 1996 einer bedeutenden Teilrevision unterzogen worden sei.

Im Anschluss an zahlreiche Interventionen von Abgeordneten, die im Wesentlichen eine Revision der derzeitigen brieflichen Stimmabgabe forderten, wiederholte der Staatsrat während der darauffolgenden Jahre sein Engagement vor dem Grosse Rat. In der Novembersession 2001 erkannte die Regierung schliesslich die Notwendigkeit an, sofort mit den Arbeiten zur Reform des GWA zu beginnen. Betraut mit diesen Arbeiten wurde die für die Wahl- und Abstimmungsdossiers zuständige Dienststelle für innere Angelegenheiten. Diese Dienststelle erarbeitete diesen Vorentwurf, der Ihnen nun zur Stellungnahme vorgelegt wird.

2. Modernisierung

Die Reform des GWA erfolgt im Rahmen eines weitverbreiteten und allgemein anerkannten Wunsches nach Modernisierung, welche die politischen Rechte mit einbezieht. Der Vormarsch der Datenverarbeitung, auch im öffentlichen Sektor, wird immer deutlicher, obwohl es wahrscheinlich noch Jahre dauern wird, bevor elektronische Abstimmungen Wirklichkeit werden. Der Vorentwurf legt jedoch die rechtlichen Grundlagen dafür fest, dass gegebenenfalls erste Versuche durchgeführt werden können.

Ausserdem darf nicht übersehen werden, dass sich die Gewohnheiten der Bürger in Bezug auf die Ausübung des Wahlrechts geändert haben, zumindest wenn man sich auf die in anderen Kantonen durchgeführten Experimente stützt. Die briefliche Stimmabgabe scheint den Weg an die Urne immer mehr zu ersetzen, und es ist wohl unvermeidlich, dass wir diese Art der Abstimmung auch in unserem Kanton fördern müssen, indem wir sie allgemein zugänglich machen.

Schliesslich bietet eine globale Gesetzgebungsreform die Chance, gewisse vielleicht als unantastbar oder unveränderlich angesehene Grundsätze zu überdenken. An eine solche Möglichkeit muss jetzt, da wir uns im Stadium eines zur Konsultation vorgelegten Vorentwurfs befinden, gedacht werden. In diese Kategorie fallen beispielsweise die Vorschläge bezüglich der stillen Abstimmung unter bestimmten Bedingungen, der Abstimmung nach dem Majorzsystem mit einem Wahlgang auf Gemeindeebene, elektronische Stimmauszählungen, und zwar auch auf interkommunaler Ebene, Wahl des Richters und Vizerichters in einem einzigen Gerichtskreis, in dem mehrere Gemeinden zusammengeschlossen sind, etc.

3. Schliessung von Lücken

Die Revision des GWA entspringt auch der Notwendigkeit, zahlreiche im Augenblick bestehende Gesetzeslücken zu schliessen. Die wichtigsten dieser Lücken werden nachstehend in Einzelkommentaren aufgeführt. Sie betreffen sowohl die Modalitäten der Ausübung des Wahlrechts wie die Bedingungen bezüglich der Wählbarkeit und die Feststellung der Resultate.

II. Allgemeine Bemerkungen

1. Titel des Gesetzes

Das derzeitige Gesetz trägt den Titel "Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen". Sein Inhalt geht jedoch über Wahlen und Abstimmungen hinaus. Es beinhaltet zusätzlich die Ausübung des Initiativ- und

Referendumrechts. Der derzeitige Titel berücksichtigt also nicht alle behandelten Gegenstände. Deshalb wird im Vorentwurf der Titel "Gesetz über die politischen Rechte" vorgeschlagen. Dieser Wortlaut wird im Übrigen auch von der Eidgenossenschaft und den meisten Kantonen verwendet.

2. Verfassungsmässigkeit

Abgesehen von der Frage der Erteilung des Stimmrechts durch die Gemeinden an Ausländer hält sich der Gesetzesvorentwurf im Rahmen der derzeitigen Verfassung. Die neuen Bestimmungen erfordern also keine vorhergehende Änderung der Verfassung; ein solches Verfahren würde den Reformprozess der politischen Rechte erheblich verzögern.

Das Gleiche gilt für die vorgeschlagenen Neuerungen hinsichtlich der Wahl der Gemeindebehörden in einem Wahlgang, das heisst mit relativem Mehr, da die Verfassung keineswegs ein Majorzsystem in zwei Wahlgängen vorschreibt. Von den neuen Bestimmungen sind die Wahlen zum Gemeinde- und Burgerrat betroffen, die nach dem Majorzprinzip erfolgen, ebenso wie die Wahlen der Präsidenten, Vizepräsidenten, Richter und Vizerichter.

In Bezug auf die Erteilung des Stimmrechts an Ausländer ist der Vorentwurf so abgefasst, dass, sollte dieses Recht zu einem späteren Zeitpunkt durch den Verfassungsgeber verliehen werden, keine Gesetzesreform erforderlich wird, vorausgesetzt natürlich, dass der Verfassungsgebende dem Sinn des Vorentwurfs folgt und den Gemeinden die Autonomie zugesteht, dieses Recht den Ausländern zu gewähren oder zu verweigern.

3. Einteilung

Der Vorentwurf umfasst 234 in 9 Titel unterteilte Artikel, die wiederum in Kapitel eingeteilt sind (insgesamt etwa 30). Zur Erleichterung der Lektüre werden diese Kapitel in einigen Fällen noch in Sektionen unterteilt. Die Anzahl der Artikel mag im Vergleich zum derzeitigen Gesetz sehr hoch erscheinen (149 Artikel), sie ist jedoch im Wesentlichen durch die Notwendigkeit bedingt, die zahlreichen Lücken im aktuellen Gesetz zu schliessen. Darüber hinaus liegt dieser Erweiterung der Anzahl der Artikel der Wille zugrunde, mehr Klarheit in die Bestimmungen zur Wahl der Gemeindebehörden zu bringen. Der Vorentwurf regelt diese Bestimmungen jeweils getrennt und fasst sie nicht mehr zusammen. Diese Vorgehensweise dürfte sicherlich die praktische Arbeit erleichtern, indessen hat sie unvermeidliche Wiederholungen zur Folge, die den Vorentwurf beträchtlich verlängerten.

III. Einzelne Kommentare

Angesichts der grossen Zahl der Bestimmungen des Vorentwurfs erscheint es fast unmöglich, sie alle zu kommentieren. Dadurch würde dieser Bericht zu umfangreich werden. Es scheint sinnvoller, darauf zu verzichten, und nur die wesentlichen Bestimmungen in Betracht zu ziehen, insbesondere die, welche im Vergleich zur derzeitigen Gesetzgebung eine Neuerung darstellen. So weit wie möglich wurde die Einteilung in Titel und Kapitel des Vorentwurfs berücksichtigt.

1. Titel : Allgemeine Bestimmungen

1. Stimmabgabe von Ausländern

Die Gesamtrevision einer Gesetzgebung wäre nicht möglich ohne die Behandlung der Frage des Stimmrechts für Ausländer. Wenn sich auch das Walliser Parlament wiederholt weigerte, dieses Recht zu erteilen – das letzte Mal noch in der Session vom September 2001 – bietet diese Gesamtrevision des GWA die Gelegenheit, die Meinung eines grösseren Kreises kennen zu lernen, insbesondere die der Stadtgemeinden.

Gemäss Artikel 39, Absatz 1 der Bundesverfassung bestimmen die Kantone die Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene. Allein diese Bestimmung hinderte bislang die schweizerischen und insbesondere die Walliser Gemeinden daran, in diesem Bereich ihre eigenen Bestimmungen zu erlassen, ohne dazu ausdrücklich durch die kantonale Gesetzgebung ermächtigt zu sein.

Ohne eine spezifische kantonale Bestimmung besitzen die Walliser Gemeinden keine Autonomie zur Erteilung oder Verweigerung der politischen Rechte an Ausländer.

Ausserdem dürfen gemäss Artikel 88 der Kantonsverfassung die Bürger und Bürgerinnen, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben (damit sind selbstverständlich die Personen gemeint, die das schweizerische Bürgerrecht besitzen), die politischen Rechte ausüben. Das bedeutet, dass die Erteilung des Stimmrechts an Ausländer oder die Anerkennung der Autonomie der Einwohnergemeinden in dieser Angelegenheit zwangsläufig über eine Reform der Kantonsverfassung geht, die der Stimmabgabe durch das Volk unterliegt. Die im Vorentwurf (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2) formulierten Vorschläge hängen natürlich von einer Annahme dieser Teilreform der Kantonsverfassung ab.

2. Obligatorische Hinterlegung des Heimatscheins

Bisher waren die in der Gemeinde wohnsässigen Bürger, für die kein Heimatschein ausgestellt worden war, von dieser Verpflichtung befreit (Art. 9 Absatz 3 GWA). Bürger, die diese Bedingungen erfüllen, sind heutzutage immer seltener (Personen, die noch nie ihren Wohnsitz gewechselt, die nie geheiratet und nie einen Pass beantragt haben). Das Hinterlegen des Heimatscheins am politischen Wohnsitz wie es der Vorentwurf (Art. 10, Abs. 1) vorschlägt, bedeutet eine Vereinfachung für die mit dem Stimmregister betrauten Organe und erleichtert die Kontrollen der aufsichtsführenden Behörde für dieses Register, d.h. den Gemeinderat.

3. Briefliche Stimmabgabe

Nach geltendem Recht muss der Walliser Bürger, der gelegentlich oder stets brieflich abstimmen möchte, bei jedem Urnengang ein mündliches oder schriftliches Gesuch bei seiner Gemeinde stellen. Der Vorentwurf schlägt die Einführung der generellen brieflichen Abstimmung vor. Im Übrigen kennen fast alle schweizerischen Kantone dieses System, bei dem jedem Stimmberechtigten automatisch das Stimmmaterial zugeschickt wird, mit dem er entweder im Stimmbüro oder brieflich abstimmen kann. Der Bürger braucht folglich kein Gesuch mehr zu stellen.

Mit diesem generellen brieflichen Abstimmungssystem kann der Bürger sein Stimmrecht zu Hause oder am Arbeitsplatz ausüben. Er braucht sich nicht nach den Öffnungszeiten der Wahlbüros zu erkundigen. Wenn ihm diese neue Dienstleistung nicht angeboten wird, so wird man den Vorwurf hören, dass nichts gegen die Wahlmüdigkeit in unserem Kanton unternommen wird, wenn auch zum jetzigen Zeitpunkt (das heisst ohne generelle briefliche Abstimmung) die Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen im Allgemeinen die höchste der Schweiz ist, abgesehen vom Kanton Schaffhausen, in dem die Stimmabgabe obligatorisch ist.

Selbst wenn durch die Verallgemeinerung der brieflichen Stimmabgabe eine deutliche Erhöhung der Wahlbeteiligung nicht garantiert ist, und obwohl dieses System insbesondere für die Gemeinden Mehrkosten und Risiken bezüglich der Rechtmässigkeit der Urnengänge mit sich bringen kann (bei dieser Art der Stimmabgabe wird häufig Missbrauch festgestellt), steht fest, dass diese Neuerung heutzutage wohl unvermeidlich ist. Mit der Einführung der generellen brieflichen Stimmabgabe kommt der Vorentwurf gleichzeitig den von vielen Bürgern zum Ausdruck gebrachten Erwartungen entgegen und erfüllt die wiederholt im Parlament vorgebrachten Wünsche.

In gewissen Fällen sieht der Vorentwurf darüber hinaus bezüglich der brieflichen Stimmabgabe Folgendes vor:

- a. Die Anordnung der brieflichen Stimmabgabe, und zwar bei aussergewöhnlichen Umständen, wenn eine Gemeinde keine Urnenabstimmung organisieren kann (Art. 25 Abs. 2);
- b. Das Untersagen der brieflichen Stimmabgabe (Art. 25 Abs. 3), wenn beispielsweise infolge der Annullierung eines Urnengangs der Staatsrat der Ansicht ist, dass bei der Wiederholung des Urnengangs durch diese Art der Stimmabgabe der rechtmässige Wahlverlauf nicht gewährleistet ist.

Schliesslich muss noch darauf hingewiesen werden, dass die Gemeinden gehalten sind, bei der Ausübung der brieflichen Stimmabgabe die Hinterlegung des Antwortkuverts direkt auf der Gemeindekanzlei bis zum Freitag, der dem Urnengang vorausgeht, 17 Uhr zuzulassen (vgl. Art. 26 Abs. 3), dass sie aber vorbehaltlich der Stimmabgabe durch die Auslandschweizer (für eidgenössische Urnengänge) nicht gehalten sind, das Stimmmaterial an die Bürger zu senden, die sich gelegentlich im Ausland aufhalten (Art. 26 Abs. 4).

4. Elektronische Stimmabgabe

Diese neue Art der Stimmabgabe ist noch nicht erprobt. Sie befindet sich noch im Versuchsstadium. Pilotversuche ("e-voting") werden von der Eidgenossenschaft in Zusammenarbeit mit einigen Kantonen (beispielsweise Genf) durchgeführt. Deshalb scheint es angebracht, die Ergebnisse dieser Versuche abzuwarten; im Übrigen ist für diese Art der Stimmabgabe die Genehmigung der Eidgenossenschaft erforderlich. Der Vorentwurf beschränkt sich deshalb im Augenblick darauf, die elektronische Stimmabgabe auf dem ganzen oder einem Teil des Gebiets auszuprobieren oder sie auf bestimmte Urnengänge zu begrenzen (vgl. Art. 28).

2. Titel : Urnengang

Die Einführung der generellen brieflichen Stimmabgabe beeinflusst zweifelsohne die Organisation des Urnengangs, insbesondere in Bezug auf die Dauer des Urnengangs und den Versand des Stimmmaterials an die Bürger.

1. Dauer des Urnengangs (Art. 33)

Die derzeitige Gesetzgebung (Art. 37 GWA) schreibt eine Gesamtöffnungszeit der Stimmbüros von vier Stunden für die Gemeinden mit bis zu 5000 Einwohnern und von sechs Stunden in den Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern vor. Sie ordnet darüber hinaus die Öffnung der Büros während mindestens einer Stunde am Freitag für die eidgenössischen Urnengänge an

und am Samstag für die kantonalen und kommunalen Urnengänge (vgl. Art. 5 des Anwendungsgesetzes vom 15. Februar 1995 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, Art. 27 GWA).

Mit den Möglichkeiten, die die generelle briefliche Stimmabgabe bietet, kann der Bürger von nun an, sobald er sein Stimmmaterial erhalten hat, sein Stimmrecht ausüben, indem er sich entweder zur Post oder in die Gemeindekanzlei begibt, um seine Stimme abzugeben. Folglich können die Öffnungszeiten der Wahlbüros stark reduziert werden.

Der Vorentwurf sieht vor, dass Gemeinden mit einer Bevölkerung von bis zu 4000 Wählern ihre Wahlbüros nur noch für die Dauer von zwei Stunden offen halten (eine Stunde am Samstag und eine Stunde am Sonntag) und die übrigen Gemeinden während insgesamt drei Stunden (Art. 33). Zum Vergleich sei der Kanton Neuenburg angeführt, der die vorzeitige Öffnung der Stimmbüros (Freitag und Samstag) abschaffte, und es dem Staatsrat überliess, die Gesamtdauer des Urnengangs festzulegen. So wurde für die eidgenössische Abstimmung vom 2. Juni 2002 in den meisten Gemeinden die Dauer des Urnengangs vom Staatsrat auf zwei Stunden am Sonntag Vormittag, und auf drei Stunden in den sechs Gemeinden des Kantons mit der höchsten Einwohnerzahl festgesetzt.

2. Versand an die Bürger

Mit der generellen brieflichen Stimmabgabe erhalten die Bürger von nun an das gesamte Material, das sie zur Ausübung ihres Stimmrechts benötigen. Ausser amtlichen Informationen (Erläuterungen) und Stimmzetteln erhalten die Bürger persönlich einen Übermittlungsumschlag (Antwortkuvert) und so viele Stimmkuverts wie es organisierte Urnengänge gibt (vgl. Art. 56). Dadurch entstehen zwangsläufig zusätzliche Kosten, insbesondere Versandkosten (Bearbeitung, Adressierung, Postgebühren) sowie erheblich vermehrte Auszählungsarbeiten. Es muss auch betont werden, dass es bei jedem Urnengang einen Verlust an Umschlägen gibt, nämlich die an die Bürger verschickten Umschläge, die ihr Stimmrecht nicht ausüben. Dadurch müssen die Gemeinden regelmässig und in höherem Umfang als üblich ihre Vorräte an Umschlägen erneuern. Jedoch werden diese Kosten, wie schon zuvor erwähnt, mehr oder weniger durch die geringeren Verpflichtungen der Gemeinden in Bezug auf die Öffnungszeiten der Wahllokale ausgeglichen.

3. Interkommunale Auszählung

Der Vorentwurf ermöglicht, und dies ist eine Neuerung, eine interkommunale Stimmauszählung der Resultate der Nationalrats- und Grossratswahlen (Art. 73). Dies kann bei Gemeinden sinnvoll sein, die über das gleiche elektronische Auszählungsprogramm verfügen. Diese elektronische interkommunale Stimmauszählung muss durch den Staatsrat bewilligt werden, der ausserdem

ein einheitliches EDV-Programm vorschreiben kann (Art. 76). Die Software zur Auszählung bei den Nationalratswahlen bedarf in jedem Fall der Genehmigung durch die Eidgenossenschaft.

4. Vorzeitige Auszählung

Eine weitere den Gemeinden angebotene Neuerung ist die vorzeitige Auszählung der Stimmen (Art. 75). Der Vorentwurf unterscheidet zwischen einer vollständigen vorzeitigen Auszählung, worunter die Öffnung der Urnen und der Stimmkuverts zu verstehen ist (Abs. 1), und einer vorzeitigen Teilauszählung, die darin besteht, die Anzahl der Umschläge der Teilurnengänge zu zählen (Stimmabgaben vom Samstag und briefliche Abstimmung), jedoch ohne Öffnung der Stimmkuverts (Abs. 2). Die vollständige vorzeitige Auszählung unterliegt selbstverständlich strengeren Auflagen und ist den Grossrats- und Nationalratswahlen vorbehalten, die zeitaufwendiger sind und deren Resultate schnellstmöglich bekanntgegeben werden müssen. Sie unterliegt auch der Bewilligung durch den Staatsrat und dürfte normalerweise den bevölkerungsreichsten Gemeinden vorbehalten bleiben.

5. Veröffentlichung der Resultate

Der Vorentwurf schliesst die Lücken des geltenden Rechts in Bezug auf die Bekanntgabe und Veröffentlichung der Resultate von eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Wahlen und Abstimmungen (Art. 87 und 88). Diese Bestimmungen sind von ganz besonderer Bedeutung, da mit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Resultate die Berechnung der Frist bei Beschwerden beginnt.

3. und 4. Titel : Abstimmungen, Initiative und Gegenentwurf

1. Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenentwurf, Varianten

Das geltende Recht enthält keine Bestimmungen über die Abstimmungsmodalitäten bei einer Initiative, wenn dieser ein Gegenentwurf gegenübersteht. Sie regelt auch nicht die Anwendung von Artikel 104 Absatz 3 der Kantonsverfassung, der es dem Grossrat gestattet, der Stimmabgabe des Volkes konstitutionelle Änderungen mit Varianten gegenüberzustellen. Die Abstimmungsmodalitäten bei der Initiative und dem Gegenentwurf gleichen denen auf Bundesebene und sie finden auch auf die Stimmabgabe bei Varianten Anwendung (Art. 93 und 94).

2. Herunterladen von Unterschriftenlisten von Initiativen und Referenden

Die Genehmigung zum Herunterladen von Listen für die Unterschriftensammlung zur Unterstützung einer Volksinitiative und des Begehrens für ein Referendum stellt ebenfalls eine Neuerung des Vorentwurfs

dar (Art. 103). Dieses neue Hilfsmittel zur Unterschriftensammlung entspricht dem heute allgemein geäusserten Wunsch, die Ausübung der Volksrechte mit Hilfe der Informatik zu modernisieren. In seiner Vorlage zur Reform des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (welches derzeit in der Bundeskammer geprüft wird) formulierte der Bundesrat im Übrigen einen ähnlichen Vorschlag (vgl. Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte BB 51 I S. 6051). Wie er in seiner Botschaft, in der er die Reform begrüsst, betont, "könnte die Verwendung von Unterschriftenlisten in elektronischer Form die *erste Etappe* einer längeren Entwicklung darstellen, an deren Ende die elektronische Stimmabgabe steht".

5. Titel : Staatsrats- und Ständeratswahlen

Die Staatsrats- und Ständeratswahlen werden zurzeit allein durch die Artikel 114 bis 118 GWA geregelt. Diese Bestimmungen behandeln nicht die Fragen der Wählbarkeit, Unvereinbarkeit, und insbesondere einer Regelung der in Artikel 52 der Kantonsverfassung über die Wahl des Staatsrats vorgesehenen Unvereinbarkeiten. Das geltende Recht regelt auch nicht die Sonderfälle des Fehlens von Listen. Somit wird dieses Kapitel im Vorentwurf erheblich umfassender behandelt als im derzeitigen GWA, und dies umso mehr, da der Vorentwurf darüber hinaus noch einige Neuerungen bietet.

1. Wählbarkeit

Für die Wahl des Ständerats verlangt der Vorentwurf die Stimmberechtigung im Kanton. Die kantonale Stimmberechtigung wird im GWA nicht verlangt, dessen Artikel 8 bestimmt, dass "jeder Schweizer Stimmberechtigte im Rahmen der Verfassung und der Gesetze in die öffentlichen Ämter wählbar ist". In Bezug auf den Ständerat enthält das positive Recht keine andere Vorschrift über die Wählbarkeit als die allgemeine Bestimmung des genannten Artikels 8. Da die Mitglieder des Ständerats Vertreter des Kantons sind, erscheint es nicht unlogisch, ihren Wohnsitz im Kanton zu verlangen.

2. Regelung der Unvereinbarkeiten für die Wahl des Staatsrats

Artikel 52 der Kantonsverfassung bestimmt die Bedingungen für die Wahl der Mitglieder der Kantonsregierung. Ein Regierungsmitglied muss zwingend aus dem Wahlvolk der 5 Bezirke des Oberwallis gewählt werden, eines aus dem Wahlvolk des Mittelwallis und eines aus dem Wahlvolk des Unterwallis. Die beiden anderen werden frei aus dem ganzen Kanton gewählt, es darf jedoch nicht mehr als ein Staatsrat pro Bezirk gewählt werden.

Es ist an dieser Stelle nicht nötig, an die Vorfälle zu erinnern, die sich vor nicht allzu langer Zeit bezüglich des Wohnsitzes der Kandidaten für die Staatsratswahl ereigneten. Das Fehlen von Anwendungsbestimmungen für die durch den Verfassungsgeber gesetzten Vorschriften sind der Hauptgrund dafür.

Der Vorentwurf setzt sich zum Ziel, diese Lücken zu schliessen (Art. 117). Nach dem genannten Artikels wird die Zugehörigkeit zum Wahlvolk eines Bezirks (verfassungsmässiges Erfordernis) bestimmt nach dem Wohnsitz am letzten Tag, der für die Listenhinterlegung des ersten Wahlgangs vorgesehen ist, das heisst nach dem Wohnsitz am fünften Montag, der der Wahl des Staatsrats vorausgeht, die auf den ersten Sonntag im März festgelegt ist. Das gleiche Datum ist massgebend für den zweiten Wahlgang; so soll vermieden werden, dass die durch die Verfassung festgelegten Vorschriften allzu leicht durch einen plötzlichen Umzug zwischen den beiden Wahlgängen umgangen werden können.

3. Einsichtnahme in die Listen

In der Vergangenheit war die Einsichtnahme in die Kandidatenlisten und die beigefügten Unterschriften problematisch; es wurde sogar gefordert, die Namen der Listenunterzeichner sollten vertraulich sein. Der Vorentwurf (Art. 122) regelt diese Frage und bestimmt im Gegenteil, dass die Wähler das Recht haben, diese Namen zu kennen, schon deshalb, um zu überprüfen, ob eine Liste gültig hinterlegt ist und ob die beigefügten Unterschriften ausreichend oder gültig sind.

4. Amtliche leere Stimmzettel

Gemäss Artikel 124 ist der Kanton für den Druck der Stimmzettel zuständig und verantwortlich. Er verlangt darüber hinaus neu den Druck eines amtlichen leeren Stimmzettels, der obligatorisch vom Wähler verwendet werden muss, andernfalls ist seine Stimmabgabe ungültig. Dieses Erfordernis ist dasselbe wie die Forderung des Bundesrechts für die Wahl des Nationalrats. Da die Wahl des Ständerats zum gleichen Zeitpunkt stattfindet wie die Wahl des Nationalrats (3. Sonntag im Oktober), sind ähnliche Regelungen nötig, insbesondere bezüglich der Gültigkeit der Stimmzettel. Im Übrigen gibt es keinen Grund, nicht von den Wählern zu fordern, dass sie das Stimmmaterial benutzen, das ihnen persönlich von der Verwaltung zugesandt wird.

5. Fehlen einer Liste

Artikel 126 (erster Wahlgang) und 131 (zweiter Wahlgang) regeln die unwahrscheinliche, aber nicht unmögliche Frage des Fehlens einer für die Wahl des Stände- und Staatsrats hinterlegten Liste.

6. Neue Kandidatur und Nichtwählbarkeit

Artikel 128 Absatz 2 bestimmt, was allgemein anerkannt ist, aber nicht ausdrücklich aus der Verfassung oder dem Gesetz hervorgeht, dass beim zweiten Wahlgang neue Kandidaturen möglich sind. Die gleiche Bestimmung verlangt, dass ein Kandidat, der in einem Bezirk stimmberechtigt ist, welcher bereits durch einen im ersten Wahlgang Gewählten vertreten ist, oder wenn er

Wähler einer der verfassungsmässigen Regionen (Ober- Mittel- und Unterwallis) ist, welche bereits von zwei Gewählten vertreten sind, nicht vorgeschlagen werden darf.

7. Überzahl von Stimmzetteln

Es kommt immer wieder vor, dass die Wahlbüros Annullierungen von Stimmabgaben vornehmen müssen, weil der Wähler mehrere Stimmzettel in ein Kuvert gelegt hat.

Beim Proporzsystem scheint es schwierig, diese Stimmzettel über die in Artikel 79 Bst. e des Vorentwurfs vorgesehenen Ausnahmen hinaus als gültig zu betrachten, der in dieser Hinsicht ebenso dem alten System wie auch dem Vorgehen auf Bundesebene entspricht. Eine andere Lösung würde die Verwirrung also nur noch erhöhen und dies zum Nachteil sowohl der Bürger als auch der Wahlhelfer.

Das Risiko einer Verwirrung besteht auch beim Majorzsystem, allerdings in geringerer Masse. Und gerade bei diesem System, insbesondere bei Staatsrats- und Ständeratswahlen, findet man die höchste Anzahl an ungültigen Stimmen, weil sich überzählige Stimmzettel in einem Kuvert befinden. Der Vorentwurf möchte dieser Situation teilweise Abhilfe schaffen. Artikel 135 für die kantonalen Wahlen und Artikel 218 für die Gemeindewahlen sehen vor, dass die überzähligen Stimmzettel als ein einziger Stimmzettel betrachtet werden und nur dann ungültig sind, wenn die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen auf allen Listen höher ist als die Zahl der zu wählenden Kandidaten.

8. Politische Parteien

Wie auf Bundesebene (vgl. die zitierte Reform des Gesetzes über die politischen Rechte), ist es das Ziel des Vorentwurfs, die Rolle der politischen Parteien anzuerkennen, insbesondere wenn es sich um die Staatsrats- und Ständeratswahlen handelt.

Deshalb sieht der Vorentwurf vor, den Parteien die Arbeit zu erleichtern, indem er ihren Organen erlaubt, bei der Erfüllung der Formalitäten für die Hinterlegung der Kandidatenlisten die Handlungen vorzunehmen, die normalerweise einer bestimmten Anzahl von Bürgern und deren Beauftragten übertragen ist. Nach ihrer Registrierung (Art. 137) bei der Staatskanzlei sind sie also davon dispensiert, die Unterschriften für die Vorlage einer Liste zu sammeln und sie durch die Gemeinden attestieren zu lassen (Art. 138). Der Arbeitsaufwand wird so reduziert.

6. Titel : Grossratswahlen

Die Bestimmungen über die Grossratswahlen bleiben im Wesentlichen unverändert. Es ist jedoch auf zwei neue Vorschläge mit nicht zu vernachlässigender Tragweite hinzuweisen, nämlich die stille Wahl und die Reduzierung des Quorums.

1. Stille Wahl (Art. 142, 165 und 205)

Eigentlich müsste auf die stille Wahl verzichtet werden, denn es entspricht dem Wunsch der Bürger, an einer Abstimmung beteiligt zu sein, und im Allgemeinen schätzen sie die von den politischen Parteien getroffenen Wahlarrangements nicht. Solche Einwände sind sicherlich gerechtfertigt. Indessen muss einerseits erwogen werden, dass unter gewissen Umständen (Einheitsliste, Zahl der Kandidaten gleich oder tiefer als die der zu vergebenden Mandate) keine Wahlmöglichkeit vorhanden ist und die Wahl so einem leeren Wahlgang gleichzusetzen ist, was noch weniger zufriedenstellend ist als eine stille Wahl. Andererseits darf auch nicht vergessen werden, dass das System der stillen Wahl die Parteien in gewisser Hinsicht dazu zwingt, ihre Listen zu öffnen, damit sie sich nicht Arrangements zwischen den Parteien vorwerfen lassen müssen. Schliesslich verfügen die Bürger auf Grund der einfachen Modalitäten der Listenhinterlegung und der tiefen Anzahl von verlangten Unterschriften zu deren Stützung über Mittel und Instrumente zur Vermeidung solcher Arrangements.

2. Quorum (Art. 160 und 205)

Das derzeitige Quorum von 8 % scheint im Vergleich mit anderen Kantonen ziemlich hoch. Die meisten Kantone kennen dieses Quorum zumindest bezüglich der Wahl des Kantonsparlaments nicht. Allerdings existiert das Quorum in den Westschweizer Kantonen. Es beträgt 7 % in Genf, 10 % in Neuenburg, 7,5 % in Freiburg und 5 % in der Waadt. Das Quorum ist zur Vermeidung der politischen Zerstückelung gedacht, soll aber relativ bedeutende Strömungen nicht beiseiteschieben, vor allem da es sich praktisch nur dann auswirkt, wenn die zu vergebenden Mandate zahlreich sind (Abgeordnete in bevölkerungsreichen Bezirken, Generalrat). Ein auf 6 % festgesetztes Quorum scheint diesen minoritären Gruppierungen besser gerecht zu werden.

Titre VII : Gemeindewahlen

1. Vereinheitlichung der Daten und der Stimmmodalitäten

Es erscheint zweckmässig, alle Termine zu vereinheitlichen, die es den Bürgern und Behörden erlauben, um eine Änderung der Organisationsbedingungen und -modalitäten in der Gemeinde anzusuchen. So müssen die Begehren auf Bildung eines getrennten Burgerrats, Einsetzung eines Generalrats, Änderung des Wahlsystems oder der Anzahl der Räte im Laufe des Jahres vorgebracht werden, in dem die Gemeindebehörden erneuert werden, spätestens jedoch 6

Monate vor dem zu ihrer Wahl festgesetzten Termin. Die Bürger müssen automatisch am ersten Sonntag im Oktober über diese Begehren befragt werden, wodurch mehr Zeit als im geltenden Recht für die Vorbereitung der nach den neuen Parametern durchzuführenden Wahlen bleibt.

2. Wählbarkeit

Das geltende Recht (Art. 13 GWA) sieht vor, dass jeder Schweizer Bürger im Rahmen der Verfassung und der Gesetze in die öffentlichen Ämter wählbar ist. Der allzu allgemeine Charakter dieser Bestimmung warf zahlreiche Fragen bezüglich der Wählbarkeit bei den Gemeindewahlen auf. Ziel des Vorentwurfs ist es, die Fragen der Wählbarkeit für alle Gemeinde- und Bürgerbehörden zu regeln, selbst wenn dies gewisse Wiederholungen oder zusätzliche Artikel zur Folge hat.

- a. Generalrat: Der Vorentwurf hält am derzeitigen System fest, gemäss dem für die Wählbarkeit in das Amt eines Generalrats das Stimmrecht auf Gemeindeebene verlangt wird (Art. 175).
- b. Gemeinderat: Für die Wählbarkeit in das Amt des Gemeinderats ist weder der Wohnsitz in der Gemeinde noch im Kanton erforderlich (Art. 181).
- c. Burgerrat: Der Wohnsitz in der Burgergemeinde ist nicht erforderlich, es wird jedoch die Eigenschaft eines Burgers verlangt (Art. 199).
- d. Präsidentschaft und Vizepräsidentschaft: Die Bedingungen für die Wählbarkeit sind selbstverständlich die gleichen wie für die Mitglieder der Gemeindeexekutive (Art. 185 und 203).
- e. Richter und Vizerichter: Die Bedingungen für die Wählbarkeit sind ähnlich wie die für die Gemeinderäte (Art. 189); der Wohnsitz in der Gemeinde oder im Kreis ist nicht erforderlich.

3. Interkommunale Gerichtskreise

Artikel 62 der Kantonsverfassung sieht pro Gemeinde oder Kreis einen Richter oder Ersatzrichter vor. In dieser Bestimmung wurde bislang nichts über den Begriff eines Kreises erwähnt, dies wohl wegen des Fehlens von Anwendungsbestimmungen. Der Vorentwurf schliesst diese Lücke; er berechtigt die Gemeinden zur Bildung eines Kreises und bestimmt das Verfahren und die Modalitäten zur Wahl des Richters und Vizerichters des Kreises (Art. 197).

4. Wahlsystem für die Gemeindebehörden

- a. Proporzsystem: Bei diesem System werden Änderungen bezüglich der stillen Wahl und des Quorums vorgenommen; die Änderungen sind ähnlich wie die für die Parlamentswahlen vorgesehenen und sie wurden schon oben im 6. Titel (Art. 160 und 165) kommentiert.

- b. Majorzsystem: Bezüglich des Majorzsystems verdienen es drei Neuerungen, hervorgehoben zu werden.

Zum einen verlangt Artikel 214 die Zustimmung der Kandidaten für ihr Erscheinen auf dem Stimmzettel. Beim Majorzsystem, wie übrigens auch beim alten Recht, gibt es keine obligatorische Listenhinterlegung. Die Stimmzettel werden nicht von der Gemeinde gedruckt und diese senden ihren Wählern nur offizielle leere Stimmzettel (Art. 213). Das Gesetz berechtigt allerdings die Parteien oder Gruppierungen, Stimmzettel zu drucken; sie müssen aber mit Zustimmung des oder der Kandidaten dem Gemeindepräsidenten ausgehändigt werden, um Manipulierungen oder Missbrauch zu vermeiden.

Ausserdem werden ebenso wie bei der Wahl des Ständerats, die auch nach dem Majorzsystem durchgeführt wird, die überzähligen Stimmzettel in einem Stimmkuvert als ein einziger Stimmzettel betrachtet, und die Stimmabgabe ist nur dann ungültig, wenn die Kandidaten im Vergleich zu den zu vergebenden Sitzen in der Überzahl sind (Art. 218).

Schliesslich führt der Vorentwurf das Prinzip des relativen Mehrs ein, indem er es allgemein für Gemeindewahlen einführt. Die Gründe für diese Änderung liegen im organisatorischen Bereich. Wegen der Neueinführung der generellen brieflichen Stimmabgabe muss das Stimmmaterial an alle Bürger versandt werden. Beim Majorzsystem mit zwei Wahlgängen (erster Wahlgang mit absolutem Mehr und zweiter Wahlgang mit relativem Mehr) lässt es sich nicht voraussehen, ob es einen zweiten allgemeinen oder partiellen Wahlgang geben wird. Deshalb müssen die Bürger das gesamte Material doppelt erhalten, und zwar vor dem ersten Wahlgang, da ein Versand zwischen den beiden Wahlgängen weder möglich noch machbar ist, da der zweite Wahlgang entweder noch am selben oder am darauffolgenden Sonntag durchgeführt wird.

Der Vorschlag der Wahl mit relativem Mehr dürfte keine starken Auswirkungen auf die Wahlresultate haben. Die Untersuchung der vergangenen Wahlen (1996 und 2000) zeigt, dass für die Wahl der Präsidenten der Einwohnergemeinden bei den letzten Wahlen im Dezember 2000 kein zweiter Wahlgang erforderlich war, und dass nur zweimal, im Dezember 1996, ein solcher stattfand. Zweite Wahlgänge waren dagegen 27 mal bei der Wahl der Vizepräsidenten erforderlich (14 im Jahr 1996 und 13 im Jahr 2000), sechsmal bei der Wahl des Gemeinderichters (2 im Jahr 1996 und 4 im Jahr 2000) und siebenmal bei der Wahl des Vizerichters (2 im Jahr 1996 und 5 im Jahr 2000). Es sei noch erwähnt, dass die zweiten Wahlgänge manchmal wegen des Fehlens von Kandidaten erforderlich wurden, und dass die Wahl anlässlich dieses zweiten Wahlgangs mehrmals eine stille Wahl war, weil es nur eine einzige Kandidatur gab.

7. Titel : Vorbereitungshandlungen, Beschwerdeverfahren, Strafbestimmungen

Der Vorentwurf enthält kaum Änderungen bezüglich der Beschwerdeverfahren und der Strafbestimmungen. Hingegen führt er hinsichtlich allfälliger Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung einer Abstimmung oder einer Wahl eine mögliche Intervention bei der aufsichtsführenden Behörde ein (Art. 222 ff). Dieses neue Instrument soll die Ergreifung gewisser Sicherungsmassnahmen ermöglichen, um zu verhindern, dass ein Urnengang annulliert wird, wenn eine Intervention zum Zeitpunkt des Vorkommnisses eine rechtmässige Durchführung des Urnengangs garantiert hätte. Dieses neue Interventionsinstrument ersetzt natürlich nicht den Beschwerdeweg, mit dem nach Schluss des Urnengangs dessen Rechtmässigkeit noch geprüft werden kann.

Sitten, im April 2002