

Urnengang vom 27. November 2022: Ergänzende Weisungen: Rechtliches

1. Rechtsgrundlagen

- RRB Nr. 504 vom 6. September 2022 über die Anordnung der kantonalen Volksabstimmung über den Objektkredit von Fr. 16'300'000 für den Erweiterungsbau der Kantonsschule Frauenfeld (ABl. Nr. 36/2022 S. 2411)
- Kantonsverfassung (KV; RB 101)
- Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) und Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV; RB 161.11)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)
- Bundesgesetz über das Messwesen (MessG; SR 941.20)

2. Vieraugenprinzip und Protokollierung

2.1. Allgemein

Mit dem Abstimmungs- und Wahlmaterial ist sorgfältig umzugehen; es muss korrekt aufbewahrt, bearbeitet und gezählt werden. Bei allen Schritten müssen mindestens zwei Personen (Vieraugenprinzip) anwesend sein. Das Abstimmungs- und Wahlmaterial – insbesondere auch das überzählige – ist verschlossen aufzubewahren bis zur Anordnung der Vernichtung durch die Staatskanzlei. Die wichtigsten Schritte (insbesondere Vorbereitungshandlungen und Auszählung) sind zu protokollieren. Dies gilt insbesondere bei der Überprüfung und Nachzählung von Ergebnissen: Solche Arbeiten dürfen nie allein ausgeführt werden; zudem ist jeder Schritt zu protokollieren.

2.2. Übertragung von Ergebnissen in das Ergebnisermittlungssystem

Die Übertragung von Zahlen ist fehleranfällig. Dies gilt insbesondere für die Übertragung von Ergebnissen in das Ergebnisermittlungssystem. Eine zweite Person muss prüfen, ob die **Zahlen korrekt übertragen** worden sind und ob sie **am richtigen Ort eingetragen** worden sind (**insbesondere: korrekte Zuordnung und Übertragung der Ja- und Nein-Stimmen**).

2.3. Keine Verwechslung von Ja- und Nein-Stimmen

Bei den letzten Urnengängen ist es vorgekommen, dass einzelne Gemeinden Ja- und Nein-Stimmen bei einer Vorlage verwechselt haben. Wird das Vieraugenprinzip beachtet (vgl. Ziff. 2.1) und die Übertragung der Resultate kontrolliert (vgl. Ziff. 2.2), sollte dies nicht möglich sein. Das Vieraugenprinzip wird verletzt, wenn eine Person die Ergebnisse in das Ergebnisermittlungssystem eingibt, die eine andere Person ihr vorliest, wenn aber die Zahlen nicht gegenseitig kontrolliert werden. Vieraugenprinzip heisst,

2/7

dass mindestens **zwei Personen unabhängig voneinander** bestätigen, dass die Zahlen, die in das Ergebnisermittlungssystem eingegeben worden sind, denjenigen entsprechen, die auf dem Ergebnisblatt stehen (korrekte Zuordnung Ja/Nein, korrekte Zuordnung zur Abstimmungsfrage). Das Gleiche gilt für die Übertragung von Zahlen zu einem früheren Zeitpunkt: **Die Zuordnung Ja/Nein/ leer/ungültig und die Zuordnung zur Abstimmungsfrage müssen bei jeder Übertragung (Tisch/Ablage → Blatt, Blatt → Protokoll, Protokoll/Blatt → Ergebnisermittlungssystem etc.) von einer zweiten Person im Einzelnen kontrolliert werden.**

3. Unfrankiert eintreffende Stimmunterlagen sind gültig

Die Aufzählung der Ungültigkeitsgründe in § 19 StWG ist abschliessend (vgl. Ziff. 9). Eine fehlende Frankatur ist kein Ungültigkeitsgrund. Die Gemeinden müssen alle rechtzeitig eintreffenden Stimmunterlagen verarbeiten und zählen, unabhängig davon, ob sie frankiert sind oder nicht (vgl. RRB Nr. 620 vom 3. November 2020 E. 2.3, Beantwortung der Motion „Portofrei abstimmen und wählen – Stimmbeteiligung erhöhen und Rechtsunsicherheiten beseitigen“ [GR 16/MO 45/461]).

4. Fehlende Stimmrechtsausweise / Verhältnis Anzahl Stimmrechtsausweise zur Anzahl Stimm- und Wahlzettel

Stimm- und Wahlzettel, die ohne Stimmrechtsausweis oder verspätet eingereicht werden, fallen ausser Betracht und werden nicht gezählt (§ 19 Abs. 4 StWG). Sie **dürfen nicht als ungültige Stimm- und Wahlzettel gezählt werden** (keine Erfassung im Ergebnisermittlungssystem, vgl. FAQ: Auszählung der Stimmen am Abstimmungstag).

Somit gibt es **keine Stimm- und Wahlzettel ohne Stimmrechtsausweis**. Es muss daher mindestens gleich viele Stimmrechtsausweise geben wie Stimm- und Wahlzettel. Die Gemeinde sollte zudem die Differenz zwischen der Zahl der Stimmrechtsausweise und der Zahl der Stimm- und Wahlzettel erklären können (ungültige Stimmen, fehlende Stimm- und Wahlzettel). Das **Total** der im Ergebnisermittlungssystem erfassten **Stimmrechtsausweise** (Zeile „Stimmrechtsausweise“, Zahl nach „Total:“) **muss grösser oder gleich sein wie das Total der eingegangenen Stimmzettel** („Stimmzettel“, „eingeg“). Die Gemeinde muss dies **für jedes Geschäft im Vieraugenprinzip** überprüfen, bevor sie ihre Resultate freigibt und sperrt.

5. Organisation

5.1. Kantonales Wahlbüro

Gemäss § 10 StWG amtet die Staatskanzlei bei eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen und Wahlen als kantonales Wahlbüro. Sie nimmt die Oberaufsicht über

3/7

eidgenössische und kantonale Abstimmungen und Wahlen im Kanton wahr. Gemäss § 28 StWV erfolgt die Auszählung unter gegenseitiger Kontrolle der Beteiligten nach den Weisungen der Staatskanzlei. Die Ergebnisse der Urnengänge werden gemäss § 38 Abs. 1 Ziff. 1 StWV durch die Staatskanzlei elektronisch und im Amtsblatt veröffentlicht.

5.2. Wahlbüros der Gemeinden

Für die Organisation der Wahlbüros der Gemeinden gilt § 11 StWG:

¹Das Wahlbüro der Gemeinde wird von der oder dem Vorsitzenden der Gemeindebehörde geleitet.

²Das Sekretariat wird bei den Politischen Gemeinden durch die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber geführt, bei den übrigen Gemeinden durch die Schreiberin oder den Schreiber der Gemeindebehörde.

³Die übrigen Mitglieder des Wahlbüros wählt die Gemeinde aus dem Kreis ihrer Stimmberechtigten. Die Mehrheit dieser Mitglieder darf nicht der Gemeindebehörde angehören.

⁴Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe und ermittelt die Ergebnisse von Abstimmungen und Wahlen. Es kann zur Ermittlung der Ergebnisse zusätzliche Personen beiziehen.

⁵Die Urnenoffiziantinnen und Urnenoffizianten der Politischen Gemeinden können im gegenseitigen Einvernehmen auch von den Schul-, Bürger- und Kirchgemeinden sowie vom Kanton für die Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und -schweizer beigezogen werden.

Die Leiterin oder der Leiter des Wahlbüros der Gemeinde ist verantwortlich, dass der Urnengang in der Gemeinde weisungsgemäss durchgeführt wird und dass die Ergebnisse in der Gemeinde korrekt ermittelt und im Ergebnisermittlungssystem erfasst werden.

5.3. Ausstand

Gemäss § 31 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) haben Mitglieder einer Behörde den Ausstand zu wahren, wenn sie in einer Angelegenheit ein unmittelbares oder ein erhebliches mittelbares Interesse haben. Dies gilt auch für Mitglieder von kommunalen Wahlbüros. Wer am Ausgang einer Wahl oder Abstimmung ein unmittelbares oder ein erhebliches mittelbares Interesse hat, muss in den Ausstand treten und darf nicht in die Aus-

4/7

zählung der Stimmen involviert sein. Nicht zulässig sind insbesondere folgende Arbeiten, wenn sie im Zusammenhang stehen mit der Wahl in das Amt, für das der Kandidat oder die Kandidatin zur Wahl steht:

1. Kandidat oder Kandidatin zählt oder prüft Wahlzettel.
2. Kandidatin oder Kandidat öffnet Stimmzettelcouverts.
3. Kandidat oder Kandidatin entscheidet über die Gültigkeit eines Stimmzettels.
4. Kandidat oder Kandidatin ist für die Einteilung der Mitglieder des Wahlbüros verantwortlich.
5. Kandidat oder Kandidatin wirkt bei einer Nachzählung mit.
6. Kandidat oder Kandidatin unterschreibt das Wahlprotokoll.

Sowohl die betroffene Person als auch die Leitung des Wahlbüros sind dafür verantwortlich, dass die Bestimmungen über den Ausstand eingehalten werden.

Finden in einer Gemeinde mehrere Wahlen zusammen mit Abstimmungen statt, darf das Gemeindegewahlbüro von der oder dem Vorsitzenden der Gemeindebehörde geleitet werden. Der oder die Vorsitzende muss jedoch für die in Ziff. 1 bis Ziff. 6 aufgeführten Arbeiten eine verantwortliche Person bestimmen, die nicht vom Ausstand betroffen ist (das Wahlbüro muss also so organisiert werden, dass die Leiterin oder der Leiter an keiner der in Ziff. 1 bis Ziff. 6 genannten Arbeiten beteiligt ist, wenn diese im Zusammenhang mit einer Wahl stehen, für die sie oder er selbst kandidiert).

Der oder die Vorsitzende der Gemeindebehörde darf das Gemeindegewahlbüro nicht leiten, wenn nur eine Wahl stattfindet, bei der es um den Sitz der oder des Vorsitzenden geht. In diesem Fall muss das Gemeindegewahlbüro von einer gut instruierten Stellvertretung geleitet werden, die nicht vom Ausstand betroffen ist.

6. Verhinderung einer doppelten Stimmabgabe sowie Vorkehrungen gegen Manipulation und strafbare Praktiken

Gemäss § 20 Abs. 1 StWV wird das Stimm- und Wahlmaterial nachträglich abgegeben, wenn Stimmberechtigte nach dem ordentlichen Versand in das Stimmregister eingetragen werden oder den Verlust der Unterlagen glaubhaft machen können. Der Kanton und die Gemeinden sind dafür verantwortlich, dass niemand mehr als einen Stimm- oder Wahlzettel abgibt (Verhinderung der doppelten Stimmabgabe). Die Gemeinde darf einer oder einem Stimmberechtigten nachträglich das Stimm- und Wahlmaterial nur persönlich abgeben, wenn diese oder dieser eine Erklärung unterschreibt, in der sie oder er bestätigt, dass sie oder er nicht bereits abgestimmt hat und auf die Strafbestimmung zur Verhinderung der doppelten Stimmabgabe aufmerksam gemacht worden ist. Die

5/7

Gemeinde hat eine Liste zu führen, in der festgehalten wird, welche Stimmberechtigten die Stimmunterlagen doppelt erhalten haben.

Die Gemeinden haben sicherzustellen, dass während der Öffnung der Urnen genügend (mindestens zwei) Mitglieder des Gemeindevahlbüros die Urnen beaufsichtigen (§ 24 Abs. 1 StWG). Ebenso haben sie zu gewährleisten, dass die Gemeindebriefkästen für die vorzeitige Stimmabgabe gross genug konzipiert sind und ihre Leerung in genügender Frequenz sichergestellt wird.

Wer Abstimmungen und Wahlen manipuliert, macht sich strafbar. Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) enthält im 14. Titel (Vergehen gegen den Volkswillen, Art. 279 bis Art. 283 StGB) entsprechende Bestimmungen. Insbesondere ist Wahlfälschung im Sinne von Art. 282 StGB strafbar. Diese Bestimmung lautet:

- 1. Wer ein Stimmregister fälscht, verfälscht, beseitigt oder vernichtet, wer unbefugt an einer Wahl oder Abstimmung oder an einem Referendums- oder Initiativbegehren teilnimmt, wer das Ergebnis einer Wahl, einer Abstimmung oder einer Unterschriftensammlung zur Ausübung des Referendums oder der Initiative fälscht, insbesondere durch Hinzufügen, Ändern, Weglassen oder Streichen von Stimmzetteln oder Unterschriften, durch unrichtiges Auszählen oder unwahre Beurkundung des Ergebnisses, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.*
- 2. Handelt der Täter in amtlicher Eigenschaft, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe nicht unter 30 Tagessätzen. Mit der Freiheitsstrafe kann eine Geldstrafe verbunden werden.*

7. Auszählung und Veröffentlichung der Resultate

Mit der Auszählung der Stimmen darf erst am Abstimmungstag begonnen werden (§ 17 Abs. 1 StWG).

Vorbereitungshandlungen für die Auszählung dürfen frühestens drei Tage vor dem Abstimmungstag vorgenommen werden (§ 17 Abs. 2 StWG). Zulässige Vorbereitungshandlungen in Anwesenheit von mindestens zwei Mitgliedern des Wahlbüros (Vieraugenprinzip) sind:

1. Öffnung der brieflich eingegangenen Sendungen
2. Überprüfung der Stimmrechtsausweise
3. Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts

6/7

Die korrekt eingereichten Stimmzettelcouverts sind bis zum Beginn der Auszählung ungeöffnet und gesichert aufzubewahren.

Resultate dürfen erst nach Abschluss der Auszählung und frühestens um 12.00 Uhr veröffentlicht werden (Art. 5 Abs. 4 VPR).

8. Verwendung technischer Hilfsmittel für die Auszählung

Gemäss Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln vom 30. November 2018 (BBI 2018 7683) müssen Messmittel, insbesondere Präzisionswaagen, für den vorgesehenen Einsatz geeignet und vom Eidgenössischen Institut für Metrologie (METAS) zugelassen sein. Die korrekte Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ist durch angemessene Verfahren und Kontrollen sicherzustellen. Werden Zählmaschinen eingesetzt, muss geprüft werden, ob sie korrekt funktionieren. Setzt eine Gemeinde daher ein Messmittel ein, muss sie sicherstellen, dass es bestimmungsgemäss gewartet, kalibriert und geeicht ist und dass es korrekt funktioniert.

9. Ungültige Stimm- und Wahlzettel

Stimm- und Wahlzettel sind ungültig, wenn sie:

- nicht amtlich sind (§ 19 Abs. 1 Ziff. 1 StWG)
- anders als handschriftlich ausgefüllt oder geändert sind (§ 19 Abs. 1 Ziff. 2 StWG)
- den Willen der oder des Stimmberechtigten nicht eindeutig erkennen lassen (§ 19 Abs. 1 Ziff. 3 StWG)
- ehrverletzende Äusserungen enthalten (§ 19 Abs. 1 Ziff. 4 StWG)
- offensichtlich gekennzeichnet sind (§ 19 Abs. 1 Ziff. 5 StWG)
- in einer gesetzlich nicht vorgesehenen Weise abgegeben wurden (§ 19 Abs. 1 Ziff. 6 StWG)
- Namen von nicht wählbaren Personen enthalten (§ 21 Abs. 2 StWG)

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

- sie nicht ins Stimmzettelcouvert eingelegt sind (§ 19 Abs. 2 Ziff. 1 StWG)
- der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet ist (§ 19 Abs. 2 Ziff. 2 StWG)
- die Sendung mehr Stimmzettelcouverts als Stimmrechtsausweise enthält (§ 19 Abs. 2 Ziff. 3 StWG)

7/7

- das Stimmzettelcouvert auch den Stimmrechtsausweis enthält (§ 19 Abs. 2 Ziff. 4 StWG)
- das Stimmzettelcouvert mehr als einen Stimm- oder Wahlzettel pro Abstimmungsgegenstand oder Wahl enthält (§ 19 Abs. 2 Ziff. 5 StWG)

Die Liste der aufgeführten Ungültigkeitsgründe ist abschliessend.