



Bericht

der Standeskommission zum Entwurf für eine

Verordnung über die Durchführung von Urnenabstimmungen (VDU)

1. Ausgangslage

Die Verordnung über die politischen Rechte (GS 160.010) wurde am 11. Juni 1979 verabschiedet. Die Bedürfnisse und Rahmenbedingungen bezüglich Urnenabstimmungen haben sich in der Zeit seit dem Bestehen der Verordnung beträchtlich geändert. Insbesondere die Einführung der brieflichen Abstimmung hat eine tiefgreifende Veränderung im Abstimmungsverhalten gebracht. Heute machen in der Regel über zwei Drittel der Stimmberechtigten von dieser einfachen und bequemen Möglichkeit Gebrauch.

Viele Regelungen in der Verordnung über die politischen Rechte sind noch auf einen reinen oder vorwiegenden Urnenbetrieb ausgelegt. So sind beispielsweise die Urnenöffnungszeiten und die geforderte Anzahl an Urnen auf eine grosse Menge an eingehenden Stimmen ausgerichtet. Aufgrund der schon seit längerer Zeit rege gebrauchten Möglichkeit der brieflichen Abstimmung haben sich in dieser Hinsicht die Rahmenbedingungen geändert. Die Öffnungszeiten und die Anzahl der Urnen, aber auch die Vorgaben über die Urnenprotokolle sind zu überprüfen. Es besteht mithin ein gewisser Bedarf für eine Neuregelung.

Die Verordnung über die politischen Rechte konzentriert sich einerseits auf die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, andererseits auf die Urnenabwicklung in einem Bezirk. Heute ist der Bezirk Oberegg die einzige Körperschaft im Kanton, die neben diesen Urnenabstimmungen durchführt. Indessen verhält es sich so, dass jeder Bezirk und jede Schul- oder Kirchengemeinde nach Art. 1 der Kantonsverfassung vom 24. November 1872 (GS 101.000) berechtigt ist, für sich Urnenabstimmungen einzuführen. Sollte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, sollte auch die kantonale Verordnung über die Urnenabstimmungen angepasste Regelungen enthalten.

Weiter ist die Zuständigkeit für die Abstimmung der Auslandschweizer Stimmberechtigten noch nicht in allen Teilen umgesetzt.

Die Verordnung weist in verschiedenen Teilen noch redaktionelle Unstimmigkeiten auf. Beispielsweise ist in Art. 1 Abs. 3 noch vom Innern Land die Rede, das indessen als Verwaltungseinheit bereits in den Neunzigerjahren aufgehoben wurde.

Die Verordnung wurde während der Zeit ihres Bestehens verschiedentlich teilrevidiert, aber nie gesamtüberholt. Nachdem sich der Anpassungsbedarf insgesamt auf weite Teile der Verordnung bezieht, erscheint eine Gesamtrevision angezeigt.

2. Neuregelung Umgang mit Urnen

Heute verlangt Art. 8 der Verordnung für den Abstimmungstag mehrere Urnen, verbunden mit der Vorgabe, dass die Anzahl je nach den örtlichen Verhältnissen grösser sein soll. Auch am Vortag zur Abstimmung müssen in jeder Körperschaft mehrere Urnen gestellt werden. Die teilweise wenigen Stimmabgaben pro Urne und Aufstellungstag lassen eine Regelung mit tieferen Minima als gerechtfertigt erscheinen.

Für den Abstimmungstag soll es auch gemäss der neuen Verordnung über die Durchführung von Urnenabstimmungen grundsätzlich bei einem Minimum von zwei Urnen bleiben. Daraus ergibt sich im Vergleich zur heutigen Situation keine Änderung. In allen Bezirken stehen für eidgenössische oder allfällige kommunale Abstimmungen zwei oder sogar mehr Urnen im Einsatz.

Die Neuregelung bringt aber eine Flexibilisierung in zweierlei Hinsicht: Zum einen kann eine der eingesetzten Urnen eine Wanderurne sein, das heisst eine mobile Urne, die für eine bestimmte Zeit an einem Ort, und für eine bestimmte Zeit an einem oder mehreren weiteren Orten zum Einsatz kommt. Mit solchen Urnen lässt sich eine breitere Abdeckung erzielen, ohne dass zusätzliches Personal aufgeboten werden muss. Zum anderen kann die Standeskommission bei Abstimmungen in kleineren Körperschaften ausnahmsweise den Einsatz von nur einer Urne bewilligen. Dies dürfte nur in Kirch- und Schulgemeinden der Fall sein, weshalb die Ausnahme auf Abstimmungen in Gemeinden, also nicht in Bezirken, beschränkt wird. Sollte also dereinst eine kleinere Schulgemeinde für sich generell oder in einem Einzelfall eine Urnenabstimmung beschliessen, kann sie bei der Standeskommission ein Gesuch stellen, damit sie nur eine Urne einsetzen muss.

Art. 9 Abs. 1 der heutigen Verordnung verlangt, dass die Urnen ständig von mindestens zwei Stimmezählern überwacht sein müssen. Die permanente Anwesenheit von zwei Stimmezählern mag bei einem hektischen Abstimmungsbetrieb eine angemessene Anforderung sein. Angesichts der heute sehr tief liegenden Abstimmungsfrequenzen genügt es indessen, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Person pro Urne für die Überwachung zur Verfügung steht. Stehen Urnen in einem Bezirks- oder Gemeindegebäude oder werden, wie heute bei eidgenössischen Abstimmungen üblich, drei Urnen aus den Bezirken Appenzell, Schwende und Rüte bei der Landeskantlei aufgestellt, erscheint eine Überwachung durch eine Person als durchaus genügend. An solchen Orten sind gehäuft andere Amtspersonen vorhanden, sodass das Risiko von Unregelmässigkeiten als deutlich kleiner einzuschätzen ist wie an Aussenstandorten. Das Stimmbüro ist indessen frei, stets zwei Stimmezähler einzusetzen. Die Senkung auf einen Stimmezähler für bestimmte Standorte ist mit anderen Worten nicht obligatorisch.

3. Möglichkeit der elektronischen Abstimmung

Insbesondere auf Anstoss durch die Auslandschweizer, deren Stimmzettel relativ häufig nicht oder nicht rechtzeitig beim Stimmbüro in der Schweiz ankommen, hat der Bund den Kantonen vor rund 15 Jahren die Möglichkeit eröffnet, Versuche für eine elektronische Stimmabgabe durchzuführen. Im Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) wurde die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Bundesrat örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zulassen kann. Die Möglichkeit wurde in 14 Kantonen aufgenommen. Es wurden gut 200 Einsätze durchgeführt.

2015 wurde dann aber das Projekt der Kantone Aargau, Freiburg, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau und Zürich aufgelöst, nachdem der Bund Sicherheitslücken feststellte und die Bewilligung für die Nationalratswahlen von Oktober 2015 nicht erteilt hatte.

Heute stehen den Kantonen zwei Systeme zur Auswahl: das System des Kantons Genf sowie jenes der Schweizerischen Post. Derzeit verfügen Bern, Luzern, Basel-Stadt, Genf, Freiburg und Neuenburg über eine Grundbewilligung des Bundesrates für Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe bei Abstimmungen auf Bundesebene. Die Kantone Aargau und St.Gallen wollen die elektronische Stimmabgabe ab September 2017 wieder einsetzen. Auch der Kanton Thurgau ist daran, die Versuche in nächster Zeit wieder aufzunehmen.

Am 5. April 2017 hat der Bundesrat beschlossen, die elektronische Stimmabgabe als dritten Abstimmungskanal neben der Urne und der brieflichen Abstimmung etablieren zu wollen. Bis 2019 sollen zwei Drittel der Kantone die elektronische Stimmabgabe einsetzen. Zudem soll der Anteil der Stimmbevölkerung, denen diese Abstimmungsmöglichkeit zur Verfügung stehen soll, in den Versuchern auf 50% erhöht werden. Für eine flächendeckende, das heisst obligatorische Einführung von elektronischen Abstimmungen ist eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte erforderlich. Es ist anzunehmen, dass die Einführung mit einer längeren Frist versehen wird, innert welcher der elektronische Stimmkanal in den Kantonen eingeführt sein muss. Ob ein solches Obligatorium aber kommt und wann es für alle Kantone wirksam wird, ist derzeit offen. Es dürfte aber frühestens in zehn Jahren wirken.

Appenzell I.Rh. ist hinsichtlich der Einführung der elektronischen Abstimmung in einer speziellen Situation. Urnenabstimmungen werden hier eigentlich nur für den Bund durchgeführt. Auf kantonaler Ebene gibt es keine Urnenabstimmungen, auf kommunaler Ebene kennt nur der Bezirk Oberegg Urnenabstimmungen. In allen anderen Körperschaften werden die erforderlichen politischen Beschlüsse an Gemeindeversammlungen getroffen.

Angesichts dieser Sachlage und der erheblichen Kosten, welche die Anschaffung eines Systems und dessen Betrieb generieren, erachtet die Ständekommission eine Einführung der elektronischen Stimmabgabe im Kanton für nicht vordringlich, zumal mit einer Stimmbürgerschaft von rund 11'600 Personen nur ein begrenzter Kreis davon profitieren könnte. Sie erachtet eine Einführung erst für angezeigt, wenn die Handhabung der elektronischen Stimmabgabe einfach ist, der Einsatz für alle Stimmberechtigten möglich ist und die Kosten für die Einführung und den Betrieb in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen im Kanton stehen. Zudem soll sich der Bund an den hohen Kosten angemessen beteiligen, zumal die elektronische Abstimmung in Appenzell I.Rh. praktisch nur für eidgenössische Abstimmungen zur Anwendung gelangen könnte. All diese Voraussetzungen sind derzeit nicht erfüllt. Und es ist absehbar, dass sie es auch in den nächsten Jahren nicht sein werden.

Die Ständekommission verzichtet demgemäss darauf, die Möglichkeit der elektronischen Abstimmung in der Verordnung über die Durchführung von Urnenabstimmungen vorzusehen. Erst wenn die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung bestehen und damit vernünftige Rahmenbedingungen bestehen, soll eine Regelung vorgenommen werden.

4. Überprüfung der Struktur

Überprüft wurden auch die Gesamtstruktur der Verordnung und das Verhältnis zu den übrigen Verordnungen, die sich mit den politischen Rechten befassen.

Die heutige Verordnung enthält vier Titel:

- Allgemeine Bestimmungen, die für alle Abstimmungen gelten
- Eidgenössische Abstimmungen und Nationalratswahlen
- Urnenabstimmungen in den Bezirken und Gemeinden
- Schlussbestimmung

Diese Struktur erweist sich nach wie vor als tragfähig. An ihr soll festgehalten werden. Einzelne Bestimmungen werden aber aus strukturellen Gründen in andere Titel verschoben.

Die politischen Rechte sind im Grundsatz in der Kantonsverfassung festgehalten. Es handelt sich um das Stimmrecht, das Initiativrecht und das Referendumsrecht. Für das Stimmrecht bestehen zwei Ausführungserlasse. Für die offenen Abstimmungen an Versammlungen auf allen Stufen der kantonalen Strukturen regelt die Verordnung über die Landsgemeinde und die Ge-

meindeversammlungen das Erforderliche. Für Urnengeschäfte enthält die Verordnung über die politischen Rechte die notwendigen Regelungen. Für das Finanzreferendum besteht die Verordnung über das fakultative Finanzreferendum (GS 600.010). Für das Initiativrecht enthält die Verfassung die Bestimmung, dass der Grosse Rat das Verfahren ebenfalls in einer Verordnung regeln kann.

Beim Bund und in verschiedenen Kantonen besteht demgegenüber die Lösung, dass alle politischen Rechte in einem Erlass geregelt sind. Diese Lösung bietet den Vorteil, dass man auf parallele Bestimmungen, beispielsweise die Stimmberechtigung für Versammlungen und für Urnenabstimmungen, die in jedem der beiden Erlasse zu regeln sind, verzichten kann.

Weil man die Verordnung für die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlung erst kürzlich gesamtüberholt hat und allenfalls in näherer Zukunft auch eine Verordnung zum Initiativrecht geschaffen wird, bietet es sich indessen an, zumindest vorderhand bei der heutigen Verteilung auf verschiedene Verordnungen zu bleiben.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Der heutige Titel suggeriert, dass es inhaltlich um alle politischen Rechte geht. Dabei geht es an sich ausschliesslich um die Abwicklung von Urnengeschäften. Diesem Umstand soll mit dem neuen Titel verstärkt Rechnung getragen werden.

Art. 1

Bereits aufgrund der Titelgebung ist klar, dass es um Urnenabstimmungen geht, sodass sich der indirekte Verweis in Art. 1 der heutigen Verordnung auf die Nichtgeltung für die Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen sowie das Finanzreferendum als entbehrlich erweist. Auf diesen Verweis soll daher künftig verzichtet werden.

Die Wahrung des Stimmgeheimnisses wird in der heutigen Verordnung punktuell erwähnt, zum einen in Art. 6, der sich mit der Stimmabgabe gefasst, und in Art. 14, einer Regelung über die briefliche Abstimmung. Das Stimmgeheimnis ist indessen in allen Phasen der Abstimmung zu wahren, sodass sich eine Platzierung im allgemeinen Teil aufdrängt.

Art. 2

Die in der heutigen Verordnung etwas verstreuten Zuständigkeitsnormen werden neu zusammengefasst und präzisiert. Namentlich wird klargestellt, dass die Organisation der eidgenössischen Abstimmungen kantonale geschieht, die innerkantonale Durchführung der Abstimmung den Bezirken obliegt.

Der Begriff „Gemeinden“ bezieht sich in der ganzen Verordnung sowohl auf Kirch- als auch auf Schulgemeinden.

Art. 3

Beim Stimmrecht wird neu die Möglichkeit des vollwertigen Mitwirkens von Ausländern in Kirchgemeinden berücksichtigt.

Statt hinsichtlich der Bezirks- und Gemeindeabstimmungen in der Frage des politischen Wohnsitzes zu wiederholen, was das Bundesrecht für eidgenössische Abstimmungen ohnehin vorschreibt, wird auch für diese Körperschaften auf die Bundesregelung verwiesen.

Art. 4

In Abs. 1 wird die von der Landsgemeinde angenommene Möglichkeit, dass in Kirchgemeinden Ausländer als stimmberechtigt erklärt werden können, aufgenommen. Diese Bestimmung käme allerdings erst zum Tragen, wenn die fragliche Kirchgemeinde auch die Urnenabstimmungen einführen würde.

In Abs. 5 wird klargestellt, dass die Stimmausweise für Auslandschweizer durch die Ratskanzlei versandt werden, was der heutigen Praxis entspricht.

Art. 5

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der heutigen Regelung von Art. 26. Sie wird aber aus dem Kapitel für die Bezirks- und Gemeindeabstimmungen in den allgemeinen Teil genommen, weil sie auch für die eidgenössischen Abstimmungen gilt.

Als eigene Angelegenheit nach Abs. 3 gilt vor allem die eigene Wahl in ein bestimmtes Gremium. Sie kann sich aber auch auf ein Sachgeschäft beziehen, beispielsweise wenn die öffentliche Hand ein im Eigentum eines Büromitgliedes stehendes Haus erwerben möchte. Es fallen aber nur persönliche Gründe in Betracht. Die blossе Betroffenheit als Behördenmitglied, beispielsweise wenn es um die Anpassung einer entsprechenden Entschädigungsregelung geht, führt nicht zu einem Ausstand als Mitglied des Stimmbüros.

Gemäss Abs. 4 kann in Körperschaften, in denen die Wahlen der Exekutivbehörde an der Urne vorgenommen werden, nur der Bezirkshauptmann oder der Gemeindepräsident sowie im Verhinderungsfall der stillstehende Hauptmann oder der Vizepräsident des Schul- oder Kirchenrates einem Stimmbüro angehören. Andere Mitglieder von Bezirks- oder Gemeinderäten dürfen diesfalls dem Büro nicht angehören. Diese Einschränkung beruht auf dem Gedanken, dass bei Erneuerungswahlen im Regelfall alle Behördenmitglieder in den Ausstand zu treten hätten, sodass dann, wenn die Mehrheit oder sogar alle Behördenmitglieder dem Stimmbüro angehören würden, dieses rasch funktionsuntüchtig werden könnte. Derzeit ist von dieser Einschränkung einzig der Bezirk Oberegg betroffen, wo schon bisher neben dem Bezirkshauptmann kein weiterer Bezirksrat dem Stimmbüro angehörte.

Art. 6

Auch die öffentliche Bekanntgabe wird in den allgemeinen Teil genommen, weil er grundsätzlich für alle Abstimmungen gilt. Was unter dem amtlichen Publikationsorgan zu verstehen ist, hängt von der Körperschaft ab, auf welche sie die Abstimmung bezieht. Bei eidgenössischen Abstimmungen ist es das kantonale Publikationsorgan, also der Appenzeller Volksfreund sein. Die Bezirke und Gemeinden können für ihre Abstimmungen aber im Reglement andere amtliche Publikationen vorsehen.

Art. 7 und 8

In diesen beiden Bestimmungen werden Anpassungen hinsichtlich der Urnenanzahl und der Öffnungszeiten vorgenommen. Zudem wird der Einsatz von Wanderurnen genauer geregelt. Inhaltlich kann hierfür auf die Ausführungen im Kapitel 2 dieses Berichts verwiesen werden.

Art. 9

Die heutige Bestimmung zum Aufbewahren und Verschliessen der Urnen wird präzisiert. Sobald Urnen nicht benutzt werden, sind sie so zu verschliessen, dass unautorisierte Einwüfe oder Entnahmen verunmöglicht werden.

Art. 10

Bei der Stimmabgabe wird präzisiert, wo das Stimmrecht gilt. Zudem wird die grundsätzliche Verpflichtung zur Stimmabgabe in diese Bestimmung genommen. Damit wird auch die Lücke geschlossen, die sich daraus ergab, dass die Stimmpflicht bisher nach Art. 17 der Kantonsverfassung für die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen gilt sowie nach der bisherigen Bestimmung in Art. 25 der Verordnung über die politischen Rechte für Bezirks- und Gemeinden, nicht aber für eidgenössische Abstimmungen.

Art. 11

Mit Bezug auf die amtlich gestellten Hilfspersonen entspricht die Bestimmung materiell der heutigen Regelung in Art. 7. Sie wird redaktionell neu gefasst.

Zudem wird die in Art. 5 Abs. 6 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorgesehene Möglichkeit eingefügt, dass ein schreibunfähiger Stimmberechtigter nach seiner Wahl eine stimmberechtigte Person beziehen und den Stimmzettel ausfüllen lassen kann.

Art. 12

Bisher wird für die Urnen eine ständige Überwachung durch mindestens zwei Stimmzähler vorgeschrieben. Neu soll es möglich sein, in qualifizierten Fällen nur einen Stimmzähler pro Urne einzusetzen. Zum einen soll dies möglich sein, wenn es um eine Urne geht, die im Bezirks- oder Gemeindegebäude aufgestellt ist. Dort sind im Regelfall während der Urnenöffnungszeiten noch weitere Amtspersonen zugegen, sodass die Möglichkeiten für Unregelmässigkeiten eingeschränkt sind. Zudem kann bei Schwierigkeiten rasch eine weitere Person beigezogen werden. Eine ähnliche Konstellation besteht heute vor der Landeskantlei, wo bei eidgenössischen Abstimmungen stets die Urnen der Bezirke Appenzell, Schwende und Rüte nebeneinander aufgestellt werden. Auch hier erscheint es gerechtfertigt, nur einen Stimmzähler pro Urne zu verlangen, weil die anderen anwesenden Stimmzähler ebenfalls für eine gewisse zusätzliche Kontrolle sorgen. In besonderen Situationen kann es aber auch in diesen Situationen künftig nötig sein, mehr Überwachungspersonal einzusetzen, was aber dem Ermessen der verantwortlichen Behörde überlassen ist.

Art. 13

Die heutige Bestimmung von Art. 13 wird redaktionell gestrafft. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

Art. 14

Der letzte Spiegelstrich wird neu gefasst. Mit der Möglichkeit, dass die Abstimmungscouverts auch beim Stimmbüro eingeworfen werden kann, wird auch die Anforderung aus dem Bundesrecht für die vorzeitige Stimmabgabe erfüllt. Nach Art. 7 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte müssen die Kantone nämlich die Möglichkeit vorsehen, dass den Stimmberechtigten entweder an zwei der vier letzten Tage vor der Abstimmung eine Urne zur Verfügung

steht oder die Stimmzettel in einem verschlossenen Umschlag bei einer Amtsstelle abgegeben werden können. Mit der vorgeschlagenen kantonalen Regelung wird wie bisher die zweite Option gewählt.

Art. 15

Die Bestimmung wird ohne materielle Änderung neu gefasst.

Art. 16

Es wird präzisiert, dass das Stimmbüro die Auszählung der Stimmzettel, bezogen auf den Abstimmungskreis, an einem einzigen Ort durchführen muss. Es ist also weiterhin nicht erlaubt, in einem Abstimmungskreis eine dezentrale Auszählung vorzunehmen.

In Anbetracht der überschaubaren Zahlen an Stimmzetteln, die pro Abstimmungskreis auszu zählen sind, erscheint es gerechtfertigt, weiterhin auf ein Auszählen mit mechanischen Hilfsmitteln, das heisst mit Präzisionswaagen oder Zählmaschinen, zu verzichten. Der Einsatz solcher Mittel müsste ohnehin vom Bundesrat bewilligt werden.

Art. 17

Auf das Erfordernis, dass die Anzahl der eingegangenen Stimmrechtsausweise separat aufzuführen ist, kann verzichtet werden, weil sich diese mit der Zahl der Stimmzettel decken muss.

In Abs. 3 wird neu auch das Vorgehen bei den Auslandschweizern geregelt.

Art. 18

Die Regelung entspricht materiell der heutigen Bestimmung, die in Abs. 1 gleichlautend ist mit der Bundesregelung. Für eidgenössische Abstimmungen wäre die Wiederholung der Bundesregelung im kantonalen Recht nicht nötig. Weil indessen auch für Urnenabstimmungen in Bezirken und Gemeinden eine Regelung nötig ist, werden die Ungültigkeitsgründe ausdrücklich aufgeführt.

Art. 12 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sieht für eidgenössische Urnengänge vor, dass Stimmzettel ungültig sind, wenn sie „ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen“ tragen. Gemäss Botschaft zum Bundesgesetz über die politischen Rechte wird mit diesem Verbot sachfremder Äusserungen angestrebt, alle Zusatzbemerkungen und Zeichen auf den Stimmzetteln zum Verschwinden zu bringen, weil jede Art von Zusatzzeichen einen Verstoss gegen die geheime Stimmabgabe darstellen kann. Die zusätzlichen Kennzeichnungen lassen nämlich in erhöhtem Masse Rückschlüsse auf den Stimmenden zu. Nicht nur Zettel mit ehrverletzenden Bemerkungen sollen als ungültig erklärt werden, sondern alle Stimmzettel mit Zusatzzeichen (BBI 1975, S. 1334). Dieser Gedanke wird im Verordnungsentwurf mit der Bestimmung aufgenommen, dass zusätzliche Anmerkungen und Zeichen den Stimmzettel ungültig machen. Darin eingeschlossen sind selbstverständlich auch ehrverletzende Anmerkungen und Äusserungen.

Art. 19

Der Sachverhalt, dass Namen auf Wahlzetteln oder ganze Stimmzettel gleich lauten, wird neu gefasst. Eine materielle Änderung zu den heutigen Verhältnissen ergibt sich damit nicht.

Art. 20

Ergänzend zur heutigen Regelung wird das Verfahren für die Auslandschweizer festgelegt, und zwar im Sinne der heutigen Praxis.

Art. 21

Die Meldung mit zwei Medien ist wichtig, um zu gewährleisten, dass die Resultate tatsächlich eintreffen. Gerade die Mail-Übertragung ist relativ anfällig, weil sich hier leicht Irrläufer ergeben können oder die Mail in eine Quarantäne gelangen kann.

Art. 22

Die heutige Bestimmung in Art. 23 der Verordnung über die politischen Rechte, die ihrerseits auf Art. 1 Abs. 3 der Kantonsverfassung fusst, wird ohne inhaltliche Änderung neu gefasst.

Art. 23

Auch diese Bestimmung besteht schon im bisherigen Recht (Art. 23 Verordnung über die politischen Rechte). Einzig die Regelung über die öffentliche Ankündigung wird in der Revisionsvorlage zu den allgemeinen Bestimmungen genommen.

Art. 24

Dass mehrere Kandidaten das gleiche Resultat erreicht haben, ist nur eine Voraussetzung für einen Losentscheid. Sind beispielsweise zwei Sitze zu vergeben und erreichen zwei Kandidaten gleichzeitig das Spitzenresultat, sind beide gewählt. Für einen Losentscheid ist daher weiter erforderlich, dass weniger Sitze zur Verfügung stehen als Personen das Spitzenresultat erreicht haben.

Für den Losentscheid wird neu auch die Zuständigkeit festgehalten. Das Los soll vom Präsidenten des Stimmbüros, also vom regierenden Hauptmann oder dem Gemeindepräsidenten, gezogen werden. Dies gilt allerdings nur für an der Urne durchgeführte Gemeinde- oder Bezirkswahlen. Bei eidgenössischen Wahlen muss aufgrund von Art. 20 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte im Falle eines Gleichstandes die Kantonsregierung für den Losentscheid das Erforderliche anordnen.

Art. 25

Die Bestimmung wurde erst 2014 in die Verordnung aufgenommen. Sie wird belassen. Einzig der Begriff der „Beamtung“ wird durch „Amt“ ersetzt.

Art. 26

Bei Ausfällen im laufenden Amtsjahr stellt sich bisweilen die Frage, ob man mit der Ersatzwahl nicht bis zur nächsten ordentlichen Abstimmung warten kann. In dieser Frage stehen sich das Interesse der Bevölkerung an einer vollständig bestellten Behörde und das Interesse nach einer wahlökonomischen Vorgehensweise gegenüber. Hierbei soll die Faustregel gelten: je weiter weg der Ausfall zeitlich vom nächsten ordentlichen Abstimmungstag liegt, desto eher ist eine separate Ersatzwahl anzuordnen. Allerdings bedarf es oftmals einiger Zeit, bis gute Kandidaten zur Verfügung stehen. In diesem Spannungsfeld wird angeordnet, dass die Ersatzwahl so bald als möglich anzusetzen ist. Die Standeskommission soll aber in speziellen Fällen längere Zeiten oder ein Zuwarten bis zum nächsten ordentlichen Abstimmungstermin bewilligen können.

Dass bei Nachwahlen im ersten Wahlgang das einfache, im zweiten das relative Mehr gilt, wie dies Art. 29 Abs. 3 der heutigen Verordnung festhält, ergibt sich schon aus der allgemeinen Regelung zur Durchführung der Wahlen (Art. 24). Sie muss hier nicht nochmals erwähnt werden.

Art. 27 und 28

Die Bestimmungen entsprechen bisherigem Recht.

Art. 29

Gemäss Art. 7 der Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen gelten vorgeschlagene Kandidaten als gewählt, wenn kein Gegenkandidat gerufen wird. Einzige Ausnahme ist der regierende Landamman, bei dem stets ausgemehrt werden muss.

Bei den Ständeratswahlen stellt die Möglichkeit, dass jemand auf diese Weise gewählt wird, ein Unikum im schweizerischen Wahlrecht dar. Es erscheint daher richtig, auch für den Ständerat festzulegen, dass ausgemehrt wird.

Grundsätzlich sind an der Landsgemeinde und an Versammlungen Änderungsanträge ausgeschlossen. Bei der Festlegung der Steuerfüsse an den Bezirks-, Schul- und Kirchgemeinden sollte es indessen möglich sein, dass über Anträge für die Neufestlegung abgestimmt werden kann, zumal sie häufig nur für ein Jahr festgelegt werden. Gleiches gilt auch für die Steuersätze einer allfällig bestehenden Liegenschaftssteuer. Für alle anderen Gegenstände sollen aber Änderungsanträge weiterhin ausgeschlossen sein.

Das Vorgehen und der Ablauf bei Rückweisungsanträgen werden klarer geregelt. Inhaltlich ergibt sich damit keine Änderung im Vergleich zur heutigen Situation.

Inkrafttreten

Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Januar 2018 geplant. Der Erlass bedarf allerdings der Genehmigung des Bundes.

Appenzell, 18. April 2017

Namens Landamann und Standeskommission

Der reg. Landamann:

Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig