

Bericht und Antrag des Regierungsrates

vom 31. August 1999 an den Landrat

zur Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte  
(Abschaffung der Vorabstimmungstage und Einführung stiller Wahlen)

---

## **I. Ausgangslage**

Das Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) verpflichtet in Artikel 18 die Gemeinden, im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen die Urnenlokale an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungssonntag während einer bestimmten Zeit offen zu halten. Seit der Einführung der erleichterten brieflichen Stimmabgabe im Jahre 1995 ist jedoch das Bedürfnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, ihre Stimme persönlich an der Urne abzugeben, erheblich zurückgegangen. Immer mehr Stimmberechtigte machen von der Möglichkeit der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg oder der vorzeitigen Stimmabgabe durch Einwurf des Stimmkuverts in einen von der Gemeinde bezeichneten Briefkasten Gebrauch. Aufgrund der gewandelten Verhältnisse erscheint die Vorschrift über das Offenhalten der Urnenlokale an den Vorabstimmungstagen nicht mehr zeitgemäss. Es drängt sich deshalb auf, diese Vorschrift aufzuheben.

In den letzten Jahren war vor allem bei den Richterwahlen (Obergericht und Landgerichte) sowie der Landammann- und Landesstatthalterwahl eine geringe Stimmbeteiligung zu verzeichnen. Auch war eine verhältnismässig grosse Anzahl von leeren Stimmen festzustellen. Die tiefe Stimmbeteiligung war darauf zurückzuführen, dass für diese Wahlgänge nicht mehr Kandidaturen vorlagen, als Sitze zu vergeben waren. Daraus ergab sich in der Öffentlichkeit vermehrt der Ruf, in Uri ähnlich wie in anderen Kantonen das Institut der "stillen Wahl" einzuführen. Danach werden die bei einer Volkswahl vorgeschlagenen Kandidaten, sofern ihre Zahl diejenige der zu vergebenen Sitze nicht übersteigt, durch eine behördliche Erklärung als gewählt bezeichnet.

## **II. Vorstösse**

Im April 1997 ersuchte die Gemeindepräsidentenkonferenz den Regierungsrat, die Vorschriften über die Urnenöffnungszeiten an den Vorabstimmungstagen ersatzlos aufzuheben.

Im November 1998 überwies der Landrat zudem ein Postulat von Landrat Josef Zurfluh, Silenen. Dieses verpflichtet den Regierungsrat, dem Landrat zur Abschaffung der Vorabstimmungstage eine Vorlage zu unterbreiten. Gleichzeitig hält das Postulat den Regierungsrat an, die Einführung der "stillen Wahl" auf kommunaler Ebene zu ermöglichen beziehungsweise auf kantonaler Ebene zu prüfen.

Mit der Vorlage zur Änderung des WAVG leistet der Regierungsrat dem Anliegen der Gemeindepräsidentenkonferenz aus dem Jahre 1997 und dem Postulat von Landrat Josef Zurfluh Folge. Das Postulat kann somit als erledigt abgeschrieben werden.

### **III. Grundzüge der Revisionsvorlage**

Mit der vorliegenden Teilrevision des WAVG sollen

1. die Vorschriften über das Offenhalten der Urnen an den Vorabstimmungstagen aufgehoben werden sowie
2. für die Wahl der Ständeräte, des Regierungsrates, des Landammanns und Landesstatthalters sowie des Obergerichtes und der Landgerichte die Möglichkeit der stillen Wahl eingeführt und die Gemeinden ermächtigt werden, durch besonderen Beschluss der Gemeindeversammlung auf Gemeindeebene die stille Wahl einzuführen.

Für die stille Wahl übernimmt die Revisionsvorlage weitgehend das Verfahren, wie es das Proporzgesetz (RB 2.1205) für die Verhältniswahl des Landrates vorsieht.

Der Regierungsrat sieht davon ab, die stille Wahl auch für die Wahl des Nationalrates vorzusehen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte ermöglicht zwar in Artikel 47 Absatz 2 den Kantonen, die wie Uri den Nationalrat nach dem Mehrheitswahlprinzip (Majorz) durchführen, eine stille Wahl vorzusehen. Für diesen Fall legt das Bundesrecht den Termin für die Einreichung der Wahlvorschläge auf den 30. Tag und denjenigen für die Zustellung der Wahlzettel auf den 10. Tag vor dem Abstimmungstag fest (Art. 47 Abs. 2 und 48 BPR). Im Kanton Uri werden mit der Wahl des einzigen Nationalrates in der Regel auch kantonale und kommunale Sachabstimmungen durchgeführt. Die vom Bundesrecht für die stille Wahl des Nationalrates vorgegebenen Termine und Fristen lassen sich nicht mit den für Sachabstimmungen geltenden zeitlichen Vorgaben in Einklang bringen (Art. 11 Abs. 3 BPR und Art. 31 WAVG). Deshalb erscheint es im Kanton Uri nicht als zweckmässig, für den Nationalrat die stille Wahl zu ermöglichen.

#### **IV. Vernehmlassungsverfahren**

In der Zeit von Mitte April bis Mitte Juli 1999 führte die Justizdirektion bei den Einwohnergemeinden und politischen Parteien zur Revisionsvorlage ein Vernehmlassungsverfahren durch. In sämtlichen Vernehmlassungen wurde die Abschaffung der Vorabstimmungstage vorbehaltlos begrüsst. Hingegen wurden gewisse Bedenken gegen die Einführung der stillen Wahl angebracht. Der Regierungsrat trägt diesen Bedenken insofern Rechnung, als er die beiden Revisionsanliegen (Abschaffung der Vorabstimmungstage und Einführung der stillen Wahl) in zwei separaten Vorlagen (siehe Anhang 1 und 2) dem Landrat zur Beschlussfassung unterbreitet. Die verschiedenen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gemachten Anregungen übernimmt die Revisionsvorlage soweit, als dies zweckmässig erscheint.

#### **V. Finanzielle Auswirkungen**

Mit der Abschaffung der Vorabstimmungstage verringert sich der mit dem Offenhalten der Urnen verbundene administrative Aufwand. Dadurch können bei den Gemeinden Kosten eingespart werden.

Im Falle, da eine stille Wahl zustande kommt, entfallen die mit der Durchführung eines Wahlganges verbundenen Kosten (z. B. Druckkosten, Entschädigung der Mitglieder des Urnenbüros). Dadurch können auf Kantons- und Gemeindeebene Kosteneinsparungen erzielt werden.

#### **VI. Zu den beiden Revisionsvorlagen im Einzelnen**

##### **A Zur Abschaffung der Vorabstimmungstage**

Das geltende WAVG regelt in Artikel 18 das Offenhalten der Urnen an den Vorabstimmungstagen. In dem die Vorabstimmungstage abgeschafft werden, kann diese Bestimmung ersatzlos aufgehoben werden.

##### **B Zur Einführung stiller Wahlen**

###### Zu Artikel 1a

Diese Bestimmung sagt, für welche Wahlen das Institut der "stillen Wahl" Anwendung findet.

### Zu Artikel 2a

Die Durchführung des Vorschlagsverfahrens setzt innerhalb der Gemeinde faktisch das Bestehen von politischen Gruppierungen oder Parteien voraus. In den kleineren Urner Gemeinden gibt es jedoch häufig keine politischen Organisationen. Aus diesem Grund überlässt es die entworfene Bestimmung der jeweiligen Gemeinde, über die Einführung der stillen Wahl zu beschliessen. Dazu erforderlich ist ein entsprechender Beschluss der Gemeindeversammlung. Beschliesst die Gemeindeversammlung die Einführung der stillen Wahl auf Gemeindeebene, so finden die Bestimmungen des kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetzes (Art. 18a bis 18l, Art. 25 Abs. 2 und 50) sinngemäss Anwendung.

### Zu Artikel 18a bis 18i

Diese Bestimmungen regeln das für die stille Wahl charakteristische Vorschlagsverfahren. Es orientiert sich im Wesentlichen an der Regelung des Vorschlagsverfahrens im Proporzgesetz. Inhaltliche Abweichungen ergeben sich hinsichtlich des Vorschlagsverfahrens bei der Bezeichnung der Eingabestelle (Art. 18a, Standeskanzlei), der Zulässigkeit von Mehrfachnennungen desselben Kandidatennamens auf dem gleichen Wahlvorschlag (Art. 18c, einmalige Nennung), der Ungültigkeitserklärung von Wahlvorschlägen (Art. 18i Abs. 2, als Konkretisierung von Abs. 1 der Bestimmung) sowie der Streichung unzulässiger Wiederholungen desselben Kandidatennamens auf einem Wahlvorschlag (Art. 18i Abs. 3, als Konkretisierung der Regelung in Art. 18c Abs. 1).

### Zu Artikel 18k

Es erscheint als sachgerecht, den Regierungsrat als zuständig zu erklären, die in stiller Wahl gewählten Personen zu bezeichnen.

### Zu Artikel 18l

Diese Bestimmung zählt die Fälle auf, bei denen das Wahlverfahren nach den Vorschriften des ordentlichen Wahlganges fortzusetzen ist. Es sind dies: gemäss Buchstabe a beim Fehlen von Wahlvorschlägen; nach Buchstabe b bei einer Überzahl von Wahlvorschlägen und schliesslich gemäss Buchstabe c, wenn nicht sämtliche Sitze in stiller Wahl besetzt werden konnten, für die verbleibenden Sitze. Mit dieser ausdrücklichen Nennung soll die gesetzliche Regelung übersichtlicher, leichter verständlich und damit bürgernäher werden.

### Zu Artikel 18m

(siehe Bemerkungen zu Artikel 2a)

### Zu Artikel 25 Absatz 2

Mit der Ergänzung in Satz 2 dieser Bestimmung wird die bundesgerichtliche Rechtsprechung betreffend die Anforderungen an die amtliche Wahlausschreibung auf Gesetzesstufe umgesetzt. Wegleitend ist der Entscheid des Bundesgerichts vom 15. Oktober 1986 (BGE 112 Ia 233). Danach muss in der amtlichen Wahlausschreibung zwingend und in genügender Weise auf die Möglichkeit der stillen Wahl hingewiesen werden.

### Zu Artikel 50

Neu soll künftig auch die so genannte "stille Nachwahl" ermöglicht werden. Eine stille Nachwahl findet nach dieser Bestimmung statt, wenn im ordentlichen Wahlgang nicht alle Sitze besetzt werden konnten. Das Verfahren für die Einreichung der Wahlvorschläge bleibt sich im Wesentlichen dasselbe, wie jenes für die stille Wahl im Allgemeinen. Die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge und Ersatzvorschläge (Donnerstag nach dem Wahlgang) mag kurz erscheinen. Nachdem die Nachwahl in der Regel innert Monatsfrist durchzuführen ist (Art. 15 WAVG), ist diese Fristansetzung jedoch unumgänglich.

Werden auch in der stillen Nachwahl nicht alle Sitze besetzt, so muss ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden. Für diesen gelten die Vorschriften des Gesetzes unverändert.

## **V. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (Abschaffung der Vorabstimmungstage), wie sie im Anhang 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (Einführung stiller Wahlen), wie sie im Anhang 2 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

3. Das Postulat Landrat Josef Zurfluh vom 20. April 1998 zur Abschaffung der Vorabstimmungstage und Einführung stiller Wahlen wird als erledigt abgeschrieben.

**Anhänge**

- Anhang 1: Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (Abschaffung der Vorabstimmungstage)
- Anhang 2: Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (Einführung stiller Wahlen)

**GESETZ****über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG)**

(Änderung vom...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

**I.**

Das Gesetz vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

**Artikel 18**

aufgehoben

**II.**

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Sie bedarf der Genehmigung des Bundes<sup>1)</sup>. Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt<sup>2)</sup>.

**Im Namen des Volkes**

Der Landammann: Peter Mattli

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

---

1) Vom Bundesrat genehmigt am ...

2) Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt am ...

**GESETZ****über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG)**

(Änderung vom...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

**I.**

Das Gesetz vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

**Artikel 1a** Stille Wahl (**neu**)

Das Verfahren der stillen Wahl steht offen für die Wahl:

- a) der Ständeräte
- b) des Regierungsrates
- c) des Landammanns und des Landesstatthalters
- d) des Obergerichts und der Landgerichte

**Artikel 2a** Einführung der stillen Wahl in den Gemeinden (**neu**)

Über die Einführung und die Aufhebung des Systems der stillen Wahl in Gemeindegemeinschaften entscheidet die Gemeindeversammlung im offenen Verfahren, sofern die Gemeindegemeinschaft nichts anderes bestimmt.

**Gliederungstitel vor Artikel 14**1. Unterabschnitt: **Allgemeine Bestimmungen (neu)**

---

1) RB 2.1201

## **Gliederungstitel vor Artikel 18a**

### 2. Unterabschnitt: **Vorschlagsverfahren bei kantonalen Wahlen (neu)**

#### **Artikel 18a** Vorschlagsrecht

Wenigstens 15 im Kanton wohnhafte stimmberechtigte Personen können bei der Standeskanzlei einen Wahlvorschlag einreichen.

#### **Artikel 18b** Wahltermin, Einreichfrist für Wahlvorschläge (**neu**)

<sup>1</sup> Wenigstens drei Monate vor dem Wahlsonntag legt der Regierungsrat den Wahltermin fest und fordert im Amtsblatt zur Einreichung der Wahlvorschläge auf.

<sup>2</sup> Die Wahlvorschläge sind spätestens bis zum siebtletzten Montag vor dem Wahlsonntag bei der Standeskanzlei einzureichen. Für Nachwahlen gilt Artikel 50.

#### **Artikel 18c** Anzahl und Bezeichnung der vorgeschlagenen Personen (**neu**)

<sup>1</sup> Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als Sitze zu besetzen sind. Der Name der gleichen Person kann auf mehreren Wahlvorschlägen aufgeführt werden, auf dem gleichen Wahlvorschlag jedoch nur einmal. Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, als Personen zu wählen sind, werden die letzten gestrichen.

<sup>2</sup> Die Wahlvorschläge müssen den Familien- und Vornamen, das Geburtsjahr und die Wohnadresse der vorgeschlagenen Person angeben.

#### **Artikel 18d** Bezeichnung des Wahlvorschlages (**neu**)

Jeder Wahlvorschlag muss eine geeignete Bezeichnung (Partei- oder Wählergruppenbezeichnung) tragen, die ihn von den anderen Wahlvorschlägen unterscheidet.

#### **Artikel 18e** Unterzeichnung und Rückzug des Wahlvorschlages (**neu**)

<sup>1</sup> Der Wahlvorschlag ist von den einreichenden Personen handschriftlich zu unterzeichnen.

<sup>2</sup>Eine stimmberechtigte Person darf nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Sie kann ihre Unterschrift nicht zurückziehen, wenn der Wahlvorschlag bereits eingereicht ist.

**Artikel 18f** Vertretung des Wahlvorschlages (**neu**)

<sup>1</sup>Die unterzeichnenden Personen haben eine Vertretung und eine Stellvertretung des Wahlvorschlages zu bezeichnen. Verzichten sie darauf, so gelten die an erster und zweiter Stelle unterzeichnenden Personen als Vertretung und Stellvertretung.

<sup>2</sup>Die Vertretung und, wenn diese verhindert ist, die Stellvertretung sind berechtigt und verpflichtet, im Namen der unterzeichnenden Personen die zur Beseitigung von Anständen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben.

**Artikel 18g** Einsichtnahme in die Wahlvorschläge (**neu**)

Die Stimmberechtigten können die Wahlvorschläge und die Namen der unterzeichnenden Personen nach Ablauf der Einreichfrist bei der Standeskanzlei einsehen.

**Artikel 18h** Mitteilung des Wahlvorschlages, Amtszwang (**neu**)

<sup>1</sup>Die Standeskanzlei orientiert die vorgeschlagenen Personen unverzüglich über ihre Nomination.

<sup>2</sup>Untersteht eine vorgeschlagene Person nicht dem Amtszwang<sup>1)</sup>, kann sie bei der Standeskanzlei innerhalb von fünf Tagen seit der Zustellung der Mitteilung schriftlich die Streichung ihres Namens aus dem Wahlvorschlag verlangen.

**Artikel 18i** Prüfung und Bereinigung der Wahlvorschläge (**neu**)

<sup>1</sup>Die Standeskanzlei prüft, ob die Wahlvorschläge den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und ob die Unterschriften gültig sind.

<sup>2</sup>Wahlvorschläge, die verspätet eingereicht worden sind oder nicht die vorgeschriebene Anzahl gültiger Unterschriften aufweisen, erklärt die Standeskanzlei für ungültig.

---

1) RB 2.2221

<sup>3</sup>Die Standeskanzlei streicht unzulässige Wiederholungen des gleichen Kandidatennamens und die Namen nicht wählbarer Kandidatinnen oder Kandidaten. Sie setzt der Vertretung des Wahlvorschlages eine Frist bis zum fünftletzten Dienstag vor dem Wahlsonntag an, innert der sie Ersatzvorschläge für amtlich gestrichene vorgeschlagene Personen einreichen, die Bezeichnung von vorgeschlagenen Personen verbessern oder die Bezeichnung des Wahlvorschlages zum Zweck einer deutlichen Unterscheidung von anderen Vorschlägen ändern kann.

<sup>4</sup>Wird ein Mangel nicht fristgerecht behoben, ist der Wahlvorschlag ungültig. Trifft der Mangel nur eine vorgeschlagene Person, so wird lediglich deren Name gestrichen.

### **Gliederungstitel vor Artikel 18k**

#### **3. Unterabschnitt: Stille Wahl und ordentlicher Wahlgang (neu)**

##### **Artikel 18k Stille Wahl (neu)**

<sup>1</sup>Führen alle bereinigten Wahlvorschläge nicht mehr Kandidatinnen oder Kandidaten auf, als Sitze zu besetzen sind, so werden die vorgeschlagenen Personen vom Regierungsrat als in stiller Wahl gewählt erklärt.

<sup>2</sup>Die Standeskanzlei hat diesen Beschluss im Amtsblatt zu veröffentlichen. Werden alle Sitze durch stille Wahl besetzt, gibt die Standeskanzlei zudem bekannt, dass der ordentliche Wahlgang nicht stattfindet.

##### **Artikel 18l Ordentlicher Wahlgang (neu)**

Der Wahlgang wird nach Artikel 32 ff. fortgesetzt:

- a) wenn keine Wahlvorschläge frist- und formgerecht eingereicht worden sind;
- b) wenn alle bereinigten Wahlvorschläge zusammen mehr Kandidatinnen oder Kandidaten aufführen, als Sitze zu besetzen sind;
- c) für die frei gebliebenen Sitze, wenn nicht alle Sitze durch stille Wahl besetzt worden sind.

### **Gliederungstitel vor Artikel 18m**

#### **4. Unterabschnitt: Stille Wahl in den Gemeinden (neu)**

**Artikel 18m (neu)**

<sup>1</sup>Hat die Gemeindeversammlung die stille Wahl nach Artikel 2a eingeführt, gelten die Artikel 18a bis 18l, 25 Absatz 2 und 50 sinngemäss.

<sup>2</sup>Anstelle des Regierungsrats handelt der Gemeinderat, anstelle der Standeskanzlei die Gemeindekanzlei.

**Artikel 25 Absatz 2 Satz 2**

Gleichzeitig ist auf die gesetzlichen Vorschriften über die Stimmberechtigung und die Möglichkeit der stillen Wahl hinzuweisen.

**Artikel 50** c) zweiter Wahlgang und stille Nachwahl

<sup>1</sup>Wenn bei einer Einzelwahl keine kandidierende Person oder bei der Wahl einer Kollegialbehörde weniger Kandidierende das absolute Mehr erreichen als Sitze zu besetzen sind, so wird ein zweiter Wahlgang angeordnet.

<sup>2</sup>Die im Wahlgang nach Artikel 32 ff. nicht besetzten Sitze können durch stille Nachwahl besetzt werden.

<sup>3</sup>Die Wahlvorschläge sind bis spätestens am Donnerstag nach dem Wahlgang bei der Standeskanzlei einzureichen. Für Kandidatinnen oder Kandidaten des ersten Wahlganges genügt die schriftliche Erklärung der Vertretung des Wahlvorschlages. Allfällige Ersatzvorschläge sind innert fünf Tagen seit der Mitteilung der Standeskanzlei einzureichen. Im Übrigen sind die Bestimmungen von Artikel 18a bis 18i sinngemäss anwendbar.

<sup>4</sup>Werden alle Sitze durch stille Nachwahl besetzt, gibt die Standeskanzlei bekannt, dass der zweite Wahlgang nicht stattfindet.

<sup>5</sup>Für die Sitze, die nicht durch stille Nachwahl besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang statt. Dabei ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhalten hat (relatives Mehr).

**II.**

Diese Änderungen unterliegen der Volksabstimmung. Sie bedürfen der Genehmigung des Bundes<sup>1)</sup>. Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft treten<sup>2)</sup>.

**Im Namen des Volkes**

Der Landammann: Peter Mattli

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

---

1) Vom Bundesrat genehmigt am ...

2) Vom Regierungsrat in Kraft gesetzt am ...