



Externe Untersuchung der Wahl- und Abstimmungsprozesse der Stadt St.Gallen

Schlussbericht

Thomas Widmer, Lucas Leemann, Jonas Ineichen, Stephan Ziegler

Zürich, 4. Juni 2025

1. Zusammenfassung

Der St.Galler Stadtrat hat am 5. Dezember 2024 beim Institut für Politikwissenschaft (IPZ) eine externe Untersuchung der Wahl- und Abstimmungsprozesse der Stadt St.Gallen in Auftrag gegeben. Die Untersuchung hat einerseits zum Ziel, die Ursachen für die fehlerhafte Ergebnisermittlung bei den Stadtparlamentswahlen vom 22. September 2024 zu ergründen. Andererseits sollen Massnahmen vorgeschlagen werden, welche derartige und andersartige Fehler und Mängel bei der Auszählung und Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen in Zukunft verhindern.

Zur Beantwortung dieser beiden Fragen führten wir zum einen eine Dokumentenanalyse und zum anderen leitfadengestützte Interviews mit fünf, am Prozess beteiligten, Personen durch. Dabei hat sich ergeben, dass mehrere strukturelle, organisatorische und prozedurale Faktoren zur fehlerhaften Ergebnisermittlung im September 2024 führten: Erstens war die Rollenverteilung der beteiligten Personen teilweise unklar und für die korrekte Erfüllung der ihnen anvertrauten Aufgaben ungeeignet. Zweitens wurde eine Plausibilitätsprüfung der fehlerhaften Resultate durch fehlende Kennzahlen und Kontrollmechanismen erschwert. Drittens hat sich gezeigt, dass die Prozesse im Stimmbüro im Allgemeinen pragmatisch und damit zu wenig formalisiert und dokumentiert ausfielen. Im Rahmen der Untersuchung haben sich zudem weitere potenzielle Schwachstellen gezeigt, welche die korrekte Ergebnisermittlung beeinträchtigen könnten.

Zur Stärkung der Wahl- und Abstimmungsprozesse präsentiert dieser Schlussbericht drei Empfehlungen: Erstens sollen die Zuständigkeiten, Aufgaben und Funktionen der verschiedenen Akteure im Stimmbüro geklärt werden. Zweitens sollen die Kontroll- und Aufsichtsmechanismen gestärkt werden. Drittens empfehlen wir, die Strukturen und Prozesse im Stimmbüro stärker zu formalisieren. Für die Umsetzung dieser drei Empfehlungen schlägt der Bericht insgesamt 28 Massnahmen und Teilmassnahmen sowie dazugehörige Varianten vor. Dazu zählen unter anderem die Besetzung des Präsidiums des Stimmbüros mit einer hochrangigen Amtsperson der Stadt St.Gallen, eine Stärkung der Aufsichtsfunktion des Ausschusses, eine initiale Zählung der Wahlzettel und verschiedene Anpassungen bei der Zählung der unveränderten Wahlzettel.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage und Auftrag	4
3. Ablauf der Untersuchung / Vorgehen	5
3.1 Arbeitsschritte	5
3.2 Reichweite der Untersuchung	6
4 Befunde	7
4.1 Beschreibung des Vorfalls vom 22. September 2024	7
4.2 Ursachen für die falsche Ermittlung der Ergebnisse vom 22. September 2024	8
4.2.1 Zuständigkeiten und Rollenverteilung im Stimmbüro	8
4.2.1.1 Präsidium	8
4.2.1.2 Sekretariat	9
4.2.1.3 Ausschuss des Stimmbüros	10
4.2.1.4 Mitglieder des Ausschusses	10
4.2.2 Fehlende Kontrollmechanismen und Überprüfungen	11
4.2.3 Geringe Formalisierung der Organisation und Prozesse	12
4.2.4 Nicht als Ursachen identifizierte Faktoren	12
4.3 Weitere Auffälligkeiten und Schwachstellen im Prozess der Ergebnisermittlung	13
5 Empfehlungen	15
6 Massnahmen	16
6.1 Massnahmenvorschläge zur Umsetzung von Empfehlung 1	16
6.2 Massnahmenvorschläge zur Umsetzung von Empfehlung 2	19
6.3 Massnahmenvorschläge zur Umsetzung von Empfehlung 3	21
7 Literaturverzeichnis	24
Anhang	25
Anhang 1: Ablaufplan Proporzwahlen	25
Anhang 2: Ablaufplan Majorzwahlen	31
Anhang 3: Ablaufplan Sachabstimmungen	35

2. Ausgangslage und Auftrag

Am 22. September 2024 fanden in der Stadt St.Gallen Gesamterneuerungswahlen statt. Bei der Auszählung der Stimmen für das Stadtparlament kam es zu einer Wahlpanne im Stimmbüro, die am 23. September 2024 entdeckt und über welche die Öffentlichkeit gleichentags informiert wurde.

Tabelle 1: Sitzverteilung auf die Listen: 2020, 22.9.2024 (fehlerhaft) und 23.9.2024 (korrigiert)

Liste	2020	22.9.2024	23.9.2024
SP, JUSO und Gewerkschaften – Hauptliste	17	15	17
SP, JUSO und Gewerkschaften – JUSO	1	1	1
FDP.Die Liberalen	10	14	9
FDP.Die Liberalen – Jungfreisinnige	1	1	1
SVP –Schweizerische Volkspartei	8	9	10
Die Mitte Stadt St.Gallen	8	8	9
Grünliberale (GLP)	7	6	7
Grünliberale (GLP) –Junge Grünliberale	1	0	0
GRÜNE – Hauptliste	7	6	6
GRÜNE – Junge Grüne	1	1	1
Politische Frauengruppe St.Gallen pfg	1	1	1
EVP, Evangelische Volkspartei St.Gallen	1	1	1
Total	63	63	63

Die fehlerhaften Ergebnisse lösten eine intensive Medienberichterstattung und negative Reaktionen in Politik und Bevölkerung aus (siehe bspw. Walt 2024). Als Folge des Vorfalls trat der Präsident des Stimmbüros von dieser Funktion zurück.

Der Stadtrat informierte in einer Medienmitteilung am 24. September 2024, dass eine externe Untersuchung des Vorfalls angeordnet werden soll. Am 15. November 2024 hat der Stadtschreiber der Stadt St.Gallen, Dr. Manfred Linke, das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, namentlich Prof. Dr. Thomas Widmer dazu eingeladen, bis am 22. November 2024 eine Offerte für eine solche Untersuchung einzureichen.

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 4511 vom 5. Dezember 2024 hat der Stadtrat St.Gallen den Auftrag für die externe Untersuchung der Wahl- und Abstimmungsprozesse im Stimmbüro der Stadt St.Gallen an das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (hiernach IPZ) in Zusammenarbeit mit Stephan Ziegler, Leiter Wahlen und Abstimmungen des Kantons Zürich, gemäss obengenannter Offerte vergeben.

Die Untersuchung, welche vom IPZ seither durchgeführt wurde, hat die Beantwortung von zwei Fragestellungen zum Ziel, wobei der zweiten Frage gemäss Projektauftrag ein grösseres Gewicht zukommen soll:

- Welche Aspekte der aktuellen Wahl- und Abstimmungsorganisation und der Prozesse im Stimmbüro sind für den Vorfall vom 22. September 2024 als Ursache zu bezeichnen?
- Wie können Organisation, Instrumente und Abläufe im Stimmbüro angepasst werden, sodass derartige Auszählungspannen wie am 22. September 2024 oder auch andersartige Fehler in Zukunft so weit wie möglich vermieden werden?

Dementsprechend handelt es sich beim vorliegenden Dokument explizit nicht um den Schlussbericht einer Administrativuntersuchung zur Feststellung straf- oder personalrechtlicher Verstösse. Zweck dieser Untersuchung

ist vielmehr die systematische Aufarbeitung von vergangenen Fehlern und Prozessen und die zukunftsgerichtete Ausarbeitung von Massnahmen, welche den Prozess zur Ergebnisermittlung und damit das Vertrauen in die lokale Demokratie der Stadt St.Gallen stärken sollen.

Denn die Integrität von Wahlen und Abstimmungen ist von ausschlaggebender Bedeutung für einen demokratischen Rechtsstaat. Das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und der politischen Gruppierungen in die Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit der Verfahren zur demokratischen Mitwirkung ist für die Legitimation des Staates zentral. Die Ergebnisse des vorliegenden Schlussberichts sollen hierzu einen Beitrag leisten.

Im folgenden Kapitel werden zunächst der Ablauf der Untersuchung, das gewählte Vorgehen und die Reichweite der Untersuchung genauer vorgestellt. Anschliessend werden die Befunde in Bezug auf die Wahl- und Abstimmungsprozesse der Stadt St.Gallen dargestellt, welche als Resultat dieser Untersuchung hervorgetreten sind. Dieses Kapitel dient entsprechend der Beantwortung der ersten Fragestellung. Die zwei darauffolgenden Kapitel umfassen Empfehlungen und dazugehörige Massnahmen, welche im Sinne der zweiten Fragestellung zur Verbesserung der Prozesse der Ergebnisermittlung beitragen sollen.

3. Ablauf der Untersuchung / Vorgehen

Die externe Untersuchung der Wahl- und Abstimmungsprozesse der Stadt St.Gallen durch das Team des IPZ und Stephan Ziegler umfasste vier Untersuchungsschritte, welche im Folgenden kurz erläutert werden. Tabelle 2 unten bietet eine Übersicht zur zeitlichen Abfolge der verschiedenen Gespräche mit Verantwortlichen der Stadt St.Gallen im Rahmen dieser Untersuchung.

Tabelle 2: Überblick über die geführten Gespräche mit Verantwortlichen der Stadt St.Gallen

Arbeiten	Datum/Zeitraum
1. Online-Besprechung Projektstart mit interner Projektleitung	19. Dezember 2024
2. Diverse Telefongespräche bzgl. Dokumentation der Prozesse	19. Dezember 2024 – 23. Januar 2025
3. Präsenz-Interviews in St.Gallen	24. Januar 2025
4. Zusätzliche Online-Interviews	20. und 25. Februar 2025
5. Online-Präsentation der Projektergebnisse für interne Projektleitung	4. April 2025

3.1 Arbeitsschritte

1. Schritt: Dokumentation der Organisation und der Prozesse

In einem ersten Schritt ging es darum zu dokumentieren, wie die aktuellen Abläufe zur Generierung der Wahlresultate ausgestaltet sind. Ausgangspunkt dafür bildeten die bestehenden schriftlichen Unterlagen, unter anderem jene zur Regelung der Zuständigkeiten, zur Anleitung der Verfahren und zur Schulung der beteiligten Personen. Zusätzlich betrachteten wir die Rechtsgrundlagen auf kommunaler und kantonaler Ebene sowie die für kantonale und eidgenössische Urnengänge relevanten kantonalen Weisungen. Ausserdem fanden mehrere telefonische Abklärungen mit Noëmi Huber (Sekretärin Stimmbüro) statt, um Unklarheiten auszuräumen.

Um einen noch umfassenderen Überblick über die bestehenden Abläufe und besonders Abweichungen der gelebten Praxis von den schriftlich festgehaltenen Verfahren zu identifizieren, führten wir zudem leitfadengestützte Interviews mit fünf, in den Prozess der Stimmenauszählung, involvierten Personen durch. Am 24. Januar 2025 wurden im Rathaus der Stadt St.Gallen folgende Personen befragt:

- Tek Berhe (Mitglied des Ausschusses des Stimmbüros)
- Doniké Dibrani (Mitglied des Ausschusses des Stimmbüros)
- Noëmi Huber (Sekretärin des Stimmbüros)
- Andreas Vögeli (ehemaliger Präsident des Stimmbüros)

Um die Informationen aus den Interviews in St.Gallen zu vervollständigen und einige noch offene Fragen zum Ablauf des Prozesses vor und nach dem 22. September 2024 zu klären, wurden am 20. resp. 25. Februar 2025 virtuelle Zusatzinterviews mit Noëmi Huber (Sekretärin Stimmbüro) und Stephan Wenger (Präsident ad interim und ehemaliger Sekretär des Stimmbüros) durchgeführt. In den jeweils rund 60 bis 90 Minuten dauernden Gesprächen wurde mit den Teilnehmenden namentlich über die Chronologie der Ereignisse am 22. September 2024, über ihre Zuständigkeiten, Aufgaben und Einsätze sowie ihre Wahrnehmung von Schwachstellen im Prozess und ihre Vorschläge für mögliche Verbesserungen gesprochen. Im Rahmen dieser Interviews konnten die Vorkommnisse am 22. September 2024 detailliert rekonstruiert und verschiedene Ansatzpunkte zur Verbesserung der Prozessabläufe identifiziert werden. Damit stellten diese Gespräche auch eine wesentliche Grundlage für die nachfolgenden Arbeitsschritte 2 und 3 dar.

Aus allen Informationen, welche in diesem ersten Arbeitsschritt gesammelt wurden, resultierten chronologische Beschreibungen der aktuell bestehenden Organisation und Prozesse im Stimmbüro in Form von drei tabellarischen Ablaufplänen zu Proporzwahlen, Majorzwahlen und Sachabstimmungen (siehe Anhang).

2. Schritt: Rekonstruktion der Wahlpanne vom 22. September 2024

In einem zweiten Schritt wurde auf Basis der im ersten Arbeitsschritt gesammelten Informationen herausgearbeitet, wie es am 22. September 2024 zur fehlerhaften Ermittlung der Wahlergebnisse kommen konnte. Wie erwähnt ging es dabei nicht darum, Verantwortlichkeiten festzustellen oder gar Schuldzuweisungen vorzunehmen. Ziel dieses Arbeitsschrittes war es einzig besser zu verstehen, wie es an besagtem Urnengang zu den fehlerhaften Wahlergebnissen gekommen ist.

3. Schritt: Identifikation möglicher weiterer Fehlerquellen

Neben den im zweiten Arbeitsschritt identifizierten Fehlerquellen, welche ursächlich für die fehlerhafte Auszählung vom 22. September 2024 waren, wurden in einem dritten Schritt weitere Problemstellen identifiziert, die potenziell zukünftige Pannen verursachen könnten. Dabei wurde speziell auf fehlende oder unzureichende Kontroll- und/oder Qualitätssicherungsmechanismen geachtet. Die Befunde dieses sowie des vorangegangenen Arbeitsschrittes werden in Kapitel 4 vorgestellt.

4. Schritt: Entwicklung von Massnahmen zur Vermeidung zukünftiger Wahlpannen

Der letzte Schritt hatte zum Ziel, Empfehlungen und dazugehörige Massnahmen zur Vermeidung einer fehlerhaften Ergebnisermittlung bei zukünftigen Urnengängen zu formulieren. Die drei aus diesem Arbeitsschritt resultierenden Empfehlungen und die dazugehörigen Massnahmen wurden der internen Projektleitung am 4. April 2025 vorgestellt. Die auf Basis der Diskussion mit der internen Projektleitung bereinigten Empfehlungen und Massnahmen werden in den Kapiteln 5 und 6 ausführlich erläutert.

3.2 Reichweite der Untersuchung

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, handelt es sich beim vorliegenden Dokument nicht um den Schlussbericht einer Administrativuntersuchung mit dem Ziel, etwaige Verantwortlichkeiten festzustellen. Aus diesem Grund wird bei der Darstellung der Erkenntnisse der Untersuchung darauf verzichtet, Personen namentlich zu bezeichnen. Der Fokus der Ausführungen ist auf die Prozesse und Strukturen sowie auf zukünftige Verbesserungen ausgerichtet.

Das Hauptaugenmerk dieser Untersuchung liegt auftragsgemäss auf der Ergebnisermittlung durch das Stimmbüro der Stadt St.Gallen bei kommunalen Parlamentswahlen. Zusätzlich sind auch die Abläufe im Stimmbüro bei eidgenössischen, kantonalen und städtischen Volksabstimmungen sowie bei weiteren Wahlen (Stadtrat

und Stadtpräsidium, Kantons- und Regierungsratswahlen sowie Nationalrats- und Ständeratswahlen) zu beachten.

Die Vorbereitungsarbeiten zur Aufbereitung, Druck, Verpackung und Versand der Wahl- und Abstimmungsunterlagen, das Wahlvorschlagsverfahren zur Registrierung der kandidierenden Personen und die Überprüfung der im Auszählungsprozess eingesetzten Software (VOTING und SuisseVote)¹ waren hingegen nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Auf eine tiefergehende technische Analyse wurde ebenfalls verzichtet, weil sie nicht Teil des Auftrags war und uns auch die dafür nötige technische Expertise fehlen würde.

4 Befunde

Dieses Kapitel erläutert zunächst detailliert die Ereignisse vom 22. September 2024. Darauf aufbauend folgt eine Beschreibung der Faktoren, die zu den fehlerhaften Ergebnissen geführt haben. In einem dritten Abschnitt folgen weitere Aspekte, die zwar nicht unmittelbar zu den fehlerhaften Ergebnissen im September 2024 beigetragen haben, die jedoch Schwachstellen im bestehenden Prozess darstellen und zukünftig eine korrekte und gesetzeskonforme Auswertung gefährden könnten.

4.1 Beschreibung des Vorfalls vom 22. September 2024

Der Vorgang, welcher den Auslöser für diese externe Untersuchung darstellt, ereignete sich am 22. September 2024. An diesem Urnengang hatten die Stimmberechtigten der Stadt St.Gallen die Gelegenheit, über zwei eidgenössische Vorlagen (Biodiversitätsinitiative, Reform der beruflichen Vorsorge BVG) abzustimmen, das Stadtpräsidium und den Stadtrat sowie das Stadtparlament zu wählen. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten keine Fehler bei der Auszählung der eidgenössischen Sachabstimmungen oder der Stadtratswahl festgestellt werden. Der Auszählungsfehler ereignete sich bei der Ermittlung der Ergebnisse der Stadtparlamentswahlen.

Konkret wurde für die Liste «02a FDP.Die Liberalen» eine falsche Anzahl unveränderter Wahlzettel ermittelt. Die falsche Anzahl geht auf einen Formelfehler in einem Excel-Dokument zurück, das für die Summierung der am Samstag und Sonntag je separat gezählten unveränderten Wahlzettel verwendet wurde (siehe Abbildung 1). Statt der Werte der unveränderten Wahlzettel der Liste «02a FDP.Die Liberalen» vom Samstag und Sonntag ($1095 + 75 = 1170$) wurden aufgrund des Formelfehlers die Werte der Anzahl unveränderter Wahlzettel der Liste «01a SP Sozialdem. Partei und Gewerkschaften» und der Liste «01b SP SP Sozialdem. Partei und Gewerkschaften – JUSO» ($2302 + 205 = 2507$) addiert und als Total der unveränderten Wahlzettel für die FDP in die Wahl- und Abstimmungsapplikation (VOTING) übertragen. Auf Basis der falschen Anzahl unveränderter Wahlzettel hat VOTING eine inkorrekte Anzahl von Parteistimmen für die Liste der FDP berechnet. Dies führte dazu, dass bei der Berechnung der Sitze gestützt auf die Parteistimmen sämtlicher Listen der Liste «02a FDP.Die Liberalen» – im Vergleich zu den korrekten Ergebnissen – 5 Sitze zu viel, der Liste «01a SP Sozialdem. Partei und Gewerkschaften» 2 Sitze zu wenig und den Listen «03 SVP - Schweizerische Volkspartei», «04 Die Mitte Stadt St.Gallen» sowie «05a Grünliberale (glp)» je einen Sitz zu wenig zugeteilt wurde (vgl. Tabelle 1). Die falsch berechnete Anzahl unveränderter Wahlzettel für die Liste «02a FDP.Die Liberalen» führte auch dazu, dass die Angabe zur Anzahl eingegangener Wahlzettel falsch war und darauf gestützt eine überhöhte Wahlbeteiligung für die Stadtparlamentswahl ermittelt wurde (36.81 % statt 33.75 %).

Diese fehlerhaften Wahlresultate wurden nach Abschluss der Stimmenauszählung am Abend des 22. September 2024 im Rahmen einer Medienkonferenz kommuniziert, auf der Internetseite der Stadt St.Gallen veröffentlicht, und am Rathaus ausgehängt.

¹ VOTING ist eine Fachapplikation zur Übermittlung und Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen, die vom Kanton St.Gallen und den Gemeinden bei eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen eingesetzt wird. Die Software wird von der Abraxas Informatik AG betrieben. SuisseVote ist eine Software zur elektronischen Auszählung von Stimmzetteln sowie Wahlzetteln von Majorzwahlen (sog. E-Counting oder Scanning). Sie wird von der Stadt St.Gallen und der Stadt Rapperswil-Jona eingesetzt und von KaiserData AG betrieben.

Abbildung 1: Fehlerhafte Summierungsformel in Excel-Dokument

Wahlen Stadtparlament vom 22. September 2024			
Unveränderte Wahlzettel			
Liste	Samstag	Sonntag	Total
01a SP Sozialdem. Partei und Gewerkschaften	2062	240	2302
01b SP SP Sozialdem. Partei und Gewerkschaften - JUSO	179	26	205
02a FDP.Die Liberalen	1095	75	=SUMME(D6:D7)
02b FDP.Die Liberalen - Jungfreisinnige	127	8	SUMME(Zahl1; [Zahl2]; ...)

Quelle: Screenshot aus Excel-Dokument «Liste unveränderte Wahlzettel SPSRSP»

Die Wahlresultate wurden von den befragten Mitgliedern des Ausschusses des Stimmbüros am Sonntag mit Überraschung zur Kenntnis genommen, zunächst aber nicht infrage gestellt. Erst nach erneuter Durchsicht der ausgehängten Wahlprotokolle am darauffolgenden Montagmorgen, den 23. September 2024, zweifelte der Präsident des Stimmbüros an der Korrektheit der Ergebnisse. Besonders die Tatsache, dass die FDP-Liste (02a) exakt gleich viele unveränderte Wahlzettel aufwies, wie das Total der unveränderten Wahlzettel der verbündeten Listen der SP (01a) und der JUSO (01b), erachtete der Präsident als auffällig.² Der Präsident überprüfte daraufhin unter Einbezug der Sekretärin des Stimmbüros die Auswertung der unveränderten Wahlzettel. Das Excel-Dokument wurde schnell als Fehlerquelle identifiziert.

Die fehlerhafte Formel im Excel-Dokument wurde gleichentags korrigiert und die Summe der unveränderten Wahllisten für die FDP entsprechend neu berechnet. Es erfolgte keine Nachzählung der Wahlzettel. Anschliessend wurden in Rücksprache mit dem Kanton und Abraxas die Eintragungen in der Fachapplikation VOTING zurückgesetzt, damit die korrigierten Werte eingesetzt und die Sitzverteilung noch einmal neu ausgelöst werden konnten. Das korrigierte Resultat wurde im Rahmen einer noch am selben Abend ausgerichteten Medienkonferenz bekanntgegeben. Als Folge des Auszählungsfehlers trat Andreas Vögeli am 24. September 2024 von seinem Amt als Präsident des Stimmbüros zurück. Der Stadtrat von St.Gallen hat gleichentags eine externe Untersuchung des Vorfalls angekündigt.

4.2 Ursachen für die falsche Ermittlung der Ergebnisse vom 22. September 2024

Die Untersuchung identifizierte verschiedene Faktoren, die zum oben beschriebenen Fehler führten und eine Entdeckung und Korrektur vor der Veröffentlichung der Ergebnisse verhinderten.

4.2.1 Zuständigkeiten und Rollenverteilung im Stimmbüro

Zunächst ist festzustellen, dass die Zuständigkeiten und Rollen der Mitglieder und die verschiedenen Funktionen des Stimmbüros teilweise unklar und für die geordnete Auswertung der Wahlzettel und Ermittlung der Ergebnisse der Stadtparlamentswahl (siehe Präsidium des Stimmbüros 2022 und Stadtparlament St.Gallen 2007) wenig geeignet waren. Dieser Punkt betrifft die Funktionen des Präsidiums, des Sekretariats, des Ausschusses des Stimmbüros als Gremium sowie auch die einzelnen Mitglieder des Ausschusses.

4.2.1.1 Präsidium

Die Präsidentin oder der Präsident bereitet gemäss dem Reglement über die Organisation und Geschäftsführung des Stimmbüros (Stadtparlament St.Gallen 2007) und der internen Weisung des Präsidiums betreffend

² Im Formular 1 «Wahlzettelrapport» sind die Anzahl gültiger Wahlzettel sämtlicher Listen und die Anzahl unveränderter und veränderter Listen aufgeführt. Dieses automatisiert aus der Applikation VOTING erzeugte Protokollformular wurde im Internet veröffentlicht und vor dem Rathaus ausgehängt.

Prüfung und Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses zusammen mit der Sekretärin bzw. dem Sekretär die Wahlen und Abstimmungen vor, leitet den Ausschuss und ist für das Ergebnisermittlungssystem (i.e. die Fachapplikation VOTING) verantwortlich (Präsidentium des Stimmbüros 2022: 2). Die Präsidentin oder der Präsident übernimmt weitere Funktionen, die jedoch nicht konkret festgehalten sind. Er oder sie wird vom Stadtrat gewählt. Ausgehend vom Reglement über die Organisation und Geschäftsführung des Stimmbüros (Stadtparlament St.Gallen 2007) und der Weisung (Präsidentium des Stimmbüros 2022) zeigt sich die vornehmlich operative Zuständigkeit der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Stimmbüros der Stadt St.Gallen. Die Aufsichtsfunktion, die mit dem Vorsitz für das Stimmbüro zur Sicherstellung der geordneten Auswertung der Wahlzettel und Ermittlung der Ergebnisse einhergeht, kommt in der bestehenden Ausgestaltung zu kurz. Eine wichtige Funktion des Präsidiums besteht in der Leitung des Ausschusses, der seinerseits die Auszählung leitet und überwacht. (Stadtparlament St.Gallen 2007: Art. 6)

Die stark operativ ausgerichtete Rolle hat es dem Präsidenten erschwert, den Ausschuss zu leiten und sicherzustellen, dass der Ausschuss als Gremium seinerseits auch die Auszählung leitet, überwacht und damit seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt. Beim Urnengang vom 24. September 2024 zeigte sich dies in mehrfacher Hinsicht beispielhaft. Die Auszählung von sämtlichen unveränderten Wahlzetteln führte der Präsident an diesem Abstimmungswochenende gemeinsam mit der Sekretärin sowohl am Samstag wie am Sonntag selbst und ohne direkte Beteiligung von Dritten oder Aufsicht durch Dritte durch.³ Ob diese Rollenverteilung bereits bei früheren Wahlen bestand, war aufgrund divergierender Aussagen in den Interviews nicht eindeutig feststellbar. Jedenfalls hatte dieses Vorgehen zur Folge, dass der Präsident des Stimmbüros die ihm zugesetzte Funktion der Ausschussleitung und damit der Gesamtaufsicht nicht bzw. nur in geringem Ausmass erfüllen konnte, da er selbst in die Auszählarbeiten involviert war. Dieses Vorgehen hatte zudem zur Folge, dass der Ausschuss den kritischsten Schritt der Auszählung weder direkt überwachen noch im Rahmen der Ausschusssitzung überprüfen konnte.

4.2.1.2 Sekretariat

Die Sekretärin oder der Sekretär wird vom Stadtrat gewählt und ist zuständig für die Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen in Absprache mit dem Präsidenten bzw. der Präsidentin des Stimmbüros. Weiter ist sie oder er zuständig für die Rekrutierung, Ausbildung und Betreuung der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler sowie auch für die organisatorische und verfahrenstechnische Ausgestaltung der Ermittlung und Übermittlung der Ergebnisse und besorgt namentlich die Protokollführung (Präsidentium des Stimmbüros 2022: 2-3). Die Sekretärin oder der Sekretär ist nicht Mitglied des Stimmbüros, wirkt beratend mit und unterstützt das Stimmbüro bei der Auszählung und Ermittlung der kommunalen Ergebnisse (Kantonsrat St.Gallen 2018: Art. 18 Abs. 3). Die Sekretärin oder der Sekretär (bzw. Schreiberin oder Schreiber, wie die Rolle in anderen Gemeinden bezeichnet wird) hat formell oft keine Aufsichtsfunktion, übernimmt in vielen Gemeinden und Städten jedoch Leitungs- und Aufsichtsfunktionen bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Die aktuelle Weisung berücksichtigt die Leitungsfunktion der Sekretärin oder des Sekretärs im Sinne der operativen Führung der Auszählung und der Ergebnisermittlung zu wenig (Präsidentium des Stimmbüros 2022: 2).

Im vorliegenden Fall nahm die Sekretärin des Stimmbüros zusätzlich zu den operativen Führungstätigkeiten auch selbst operative Aufgaben wahr (u.a. die Auszählung der unveränderten Wahlzettel). Sie sah sich zudem während des gesamten Wahlwochenendes mit der Schwierigkeit konfrontiert, Hauptansprechperson für Anfragen aller Art zu sein. Dies war einerseits auf den Umstand zurückzuführen, dass sie aufgrund ihrer früheren Tätigkeiten als langjähriges Ausschussmitglied und als Vize-Präsidentin des Stimmbüros über viel Erfahrung und Wissen – besonders bei Erneuerungswahlen – verfügte. Andererseits fehlten aufgrund der Ausstandsregeln (Kantonsrat St.Gallen 2018: Art. 20 Abs. 1) mehrere erfahrene Ausschussmitglieder und der Präsident des Stimmbüros trat seine Funktion erst im Jahr zuvor an. Folglich wurde die Sekretärin am Wahlwochenende des

³ Da jeder unveränderte Wahlzettel jeweils 63 Stimmen für eine bestimmte Partei enthält und die Auszählungsarbeit im Vergleich zu den veränderten Wahlzetteln auf nur wenige Personen aufgeteilt ist, können individuelle Fehler an dieser Stelle grosse Auswirkungen auf das Gesamtergebnis der Wahl haben.

24. Septembers 2024 regelmässig in ihren früheren Rollen als Ausschussmitglied und Vize-Präsidentin angeprochen. Als ehemalige Vize-Präsidentin übernahm sie zudem teilweise auch die Leitung des Ausschusses und damit eine Funktion, welche der Präsidentin oder dem Präsidenten zukommt.

Die formellen und informellen Zuständigkeiten der Sekretärin führten am betreffenden Wahlwochenende zu einer Fülle an Aufgaben und Tätigkeiten, welche den Fokus auf die operative Führung allenfalls verwischten und auch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit einiger Schritte schwächen. Die Auszählung und Aufbewahrung der unveränderten Wahlzettel sowie die Erfassung in VOTING und die Auslösung der Berechnung der Sitzverteilung in der Software fand zwar im Vier-Augen-Prinzip mit dem Präsidenten statt, konnte vom Ausschuss jedoch nicht überwacht und kontrolliert werden.

4.2.1.3 Ausschuss des Stimmbüros

Der Stadtrat wählt zehn Mitglieder des Ausschusses, wovon bei jedem Urnengang mindestens fünf Personen anwesend sein müssen. Der Ausschuss des Stimmbüros leitet und überwacht die Auszählung und übt die Befugnisse aus, die nach dem Gesetz dem Stimmbüro obliegen (Stadtrat St.Gallen 2004: Art. 6). Diese Befugnisse umfassen die Sicherstellung der geordneten Stimmabgabe durch die Stimmberchtigten sowie die Sicherstellung der geordneten Auszählung und Ermittlung der Gemeindeergebnisse sowie bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen und Abstimmungen die korrekte Übermittlung der Ergebnisse an die Staatskanzlei (Kantonsrat St.Gallen 2018: Art. 16).

Die Mitglieder des Ausschusses schienen sich dieser doppelten Zuständigkeit des Ausschusses, sowohl für die Leitung als auch die Überwachung des Auszählungsprozesses, jedoch wenig oder gar nicht bewusst gewesen zu sein. Als einzelne Ausschussmitglieder leiteten sie einen ihnen zugewiesenen Bereich der Auszählung und nahmen dabei wohl auch Überwachungstätigkeiten (Stichproben, Kontrollen, Berichtigungen) vor. Diese Tätigkeiten beschränkten sich auf den ihnen zugewiesenen Bereich, in dem sie selbst unmittelbar mitarbeiteten. Es bestand keine Achtsamkeit dafür, dass der Ausschuss als Gremium auch für die Überwachung des Gesamtprozesses zuständig ist. Die mangelnde Aufmerksamkeit der Ausschussmitglieder für diese zentrale Funktion des Ausschusses, bzw. des Stimmbüros als Behörde, lässt sich auf eine über lange Zeit gepflegte Praxis im Stimmbüro zurückführen. Die Aufsichtsfunktion des Ausschusses wie auch die Gesamtaufsicht der Präsidentin resp. des Präsidenten werden in den internen Weisungen und Merkblättern auch nicht weiter präzisiert.

Die Ausgestaltung der Ausschusssitzung nach Abschluss der Ergebnisermittlung ist ein weiteres Indiz für die mangelnde Aufsicht durch den Ausschuss. Die Ausschusssitzung am Wahlsonntag verlief gemäss den beteiligten Personen nach dem üblichen Muster. Diese Sitzungen wurden allgemein als eine Art «Ritual» beschrieben, in dessen Rahmen man die gemeinsamen Arbeiten würdigt und die ermittelten Wahl- und Abstimmungsergebnisse durch Unterzeichnung der Protokolle formal bestätigt, ohne eine materielle Überprüfung oder einen Vergleich der vorliegenden Ergebniswerte vorzunehmen. Diese ungünstige Dynamik der Ausschusssitzung fällt bei städtischen Parlamentswahlen besonders ins Gewicht, da es in diesem Fall, im Gegensatz etwa zu den Kantonsratswahlen, keine weitere Stelle gibt, welche die ermittelten Resultate noch einmal prüft.

4.2.1.4 Mitglieder des Ausschusses

Die Mitglieder des Ausschusses rekrutieren sich in der Regel aus erfahrenen und kompetenten Stimmenzählern und Stimmenzählern. Die Zuordnung bzw. Einteilung der Ausschussmitglieder auf die einzelnen Aufgabenbereiche und Arbeitsschichten für den Urnengang vom 24. September 2024 stützt sich auf ein Planungsdokument der Sekretärin, das den Mitgliedern im Vorfeld elektronisch zugestellt wurde. Aus den Merkblättern und Unterlagen ist keine weitere Beschreibung der Aufgaben und Rollen der einzelnen Ausschussmitglieder bei Erneuerungswahlen ersichtlich. Die Ausschussmitglieder haben ihre Aufgaben gemäss der Einteilung erfüllt und nach Abschluss weitere kleinere unterstützende Arbeiten ausgeführt.

Gemäss den Ausführungen in Abschnitt 4.2.1.3 Ausschuss des Stimmbüros unternahmen die Ausschussmitglieder keinen Versuch, die Ergebnisse vor oder während der Ausschusssitzung gesamthaft zu überprüfen, oder namentlich auch Vorgänge bei der Auszählung der unveränderten Wahlzettel und die daraus resultierenden Werte zu prüfen. Interviewte Personen gaben zwar an, sich über das überraschend gute Ergebnis der FDP gewundert zu haben. Eine Diskussion dieses Aspekts oder der Wahlresultate im Allgemeinen fand an der Ausschusssitzung jedoch nicht statt. Die Mitglieder des Ausschusses nahmen das Wahlergebnis zur Kenntnis, verliessen sich auf ihren persönlichen Eindruck vom Verlauf der Auszählung in ihrem eigenen Bereich und vertrauten auf die Arbeiten der Stimmenzähler und Stimmenzählerinnen, der anderen Mitglieder des Ausschusses sowie des Präsidenten und der Sekretärin. Einige Ausschussmitglieder hatten zudem wenig oder teilweise keine Kenntnisse der Aufgaben und Abläufe in den anderen Arbeitsbereichen sowie den weiteren Schritten bei der Auswertung und Ermittlung der Ergebnisse.

4.2.2 Fehlende Kontrollmechanismen und Überprüfungen

Neben den teilweise unklaren Zuständigkeiten, dem begrenzten Rollenverständnis der Mitglieder des Stimmbüroausschusses und der mangelnden Überwachung der Auszählung liegt eine weitere Ursache für die falsche Ermittlung der Ergebnisse bei den fehlenden Kontrollmechanismen und Kennzahlen zur Überprüfung der Ergebnisse und zum Vergleich von Ergebniswerten.

Auffallend ist zunächst der Umstand, dass bei Beginn der Auszählung die Anzahl der für die Stadtparlamentswahl eingegangenen Wahlzettel nicht ermittelt wurde. Dieser Schritt meint nicht die Ermittlung der Anzahl eingegangener Wahlzettel im Rahmen der ordentlichen Auszählung und Erfassung der Wahlzettel in VOTING, sondern bezieht sich auf die vorgängige, laufende Zählung sämtlicher eingegangener Wahlzettel, bevor sie sortiert, gebündelt, bereinigt und erfasst werden. Diese vorgängige Feststellung der Anzahl eingegangener Wahlzettel ermöglicht den Vergleich mit der Anzahl verarbeiteter und in VOTING übertragener Wahlzettel. Bei einem Vergleich der vorgängig gezählten, eingegangenen Wahlzettel und dem Total der in VOTING erfassten veränderten, unveränderten, leeren und ungültigen Wahlzettel wäre ersichtlich geworden, dass nach Abschluss der Ergebnisermittlung 1'337 Wahlzettel zu viel ausgewiesen wurden. Bei der Kontrolle der Anzahl unveränderter Wahlzettel wäre die falsch berechnete Anzahl für die Liste «02a FDP.die Liberalen damit offensichtlich geworden. Im Rahmen der Auszählung der Wahlzettel für die Stadtratswahl und der Stimmzettel von Abstimmungen werden sämtliche Zettel beim Scanning gezählt und nummeriert. Im Gegensatz dazu werden die Wahlzettel der Parlamentswahl weder vorgängig gezählt noch nummeriert.

Diejenigen Kennzahlen, die zur Verfügung standen, namentlich die Anzahl Stimmrechtsausweise und die daraus ermittelte Stimbeteiligung, waren für die Entdeckung des Fehlers weniger gut geeignet. Dies deshalb, weil jeweils nicht alle Stimmberchtigten, welche an den nationalen Abstimmungsvorlagen teilnehmen, auch an den kommunalen Wahlen partizipieren. Das ermittelte Wahlresultat erscheint deshalb so lange plausibel, als die Anzahl der Wahlzettel nicht die Anzahl der Stimmrechtsausweise überschreitet. Um wie viel die Anzahl der Wahlzettel die Anzahl der Stimmrechtsausweise für eine bestimmte Wahl unterschreiten darf, ist jeweils nicht bekannt.

Andere basale Kennzahlen, welche zwar ebenfalls nicht eine unmittelbare Erkennung des Fehlers ermöglicht hätten, aber zumindest ein Indiz für ungewöhnliche Muster hätten sein können, wurden nicht konsultiert. Bei diesen weiteren Kennzahlen handelt es sich namentlich um die Sitzverschiebungen im Vergleich zur letzten Wahl, das Verhältnis der unveränderten und veränderten Wahlzettel je Liste, sowie die genutzten Stimmkanäle bei den letzten Wahlen. Weiter fanden auch keine routinemässigen Überprüfungen der aus VOTING generierten Protokollformulare statt, weder durch den Präsidenten und die Sekretärin noch durch Ausschussmitglieder.

Im Rahmen der Ausschusssitzung wurden weder Kontrollen gestützt auf Kennzahlen noch weitere routinemässige Prüfungen vorgenommen. Die Endergebnisse wurden zudem lediglich mündlich vorgetragen, nicht visuell aufbereitet, und nur zur Unterzeichnung in schriftlicher Form aufgelegt. Der angesichts des nationalen Trends

der Parteistärken und der politischen Kräfteverhältnisse in der Stadt St.Gallen bemerkenswerte Zuwachs der FDP-Fraktion um vier Sitze wurde von den interviewten Personen als auffällig beschrieben, veranlasste aber nicht dazu, die Richtigkeit der ermittelten Wahlergebnisse in Frage zu stellen.

4.2.3 Geringe Formalisierung der Organisation und Prozesse

Im Kontext der oben ausgeführten Ursachen ist die geringe Formalisierung der Organisation und Prozesse ein weiterer förderlicher Faktor für die Vorkommnisse bei der Stadtparlamentswahl. Die Organisation und die Prozesse im Stimmbüro sind durch eine pragmatische Herangehensweise geprägt. Besonders bei jenen Prozessen, die nicht mithilfe von Fachapplikationen und technischen Hilfsmitteln (wie VOTING bzw. SuisseVote) umgesetzt werden, konnte von den beteiligten Personen jeweils nicht mehr genau nachvollzogen werden, weshalb das bestehende Vorgehen gewählt wurde. Als Erklärung wurde verschiedentlich auf die langjährig gelebte und bisher funktionale Praxis verwiesen. Dieser Punkt betrifft namentlich das Vorgehen bei der Zählung der unveränderten Wahlzettel, das in den aktuell verwendeten Unterlagen nicht dokumentiert ist.

In der Vorbereitung des Urnengangs wurde versäumt, das Excel-Dokument, welches ursächlich für den Auszählungsfehler war, entsprechend vorzubereiten und zu testen. Die bestehenden Unterlagen und Checklisten sehen zwar ein umfassendes Testen der technischen Hilfsmittel vor, die zur Erfassung und Kontrolle der veränderten Wahlzettel (Fachapplikation «VOTING»), sowie für das Scanning der Stimm- und Wahlzettel (Stadtratswahl) benutzt werden (Software «SuisseVote»). Für die technischen Hilfsmittel, die zur Erfassung der unveränderten Wahlzettel bei Parlamentswahlen benutzt werden, fehlt eine Dokumentation zum entsprechenden Arbeitsschritt in den Unterlagen. Gemäss Aussagen der beteiligten Personen wurden die Formeln für die Addition der Zwischentotale vom Samstag und Sonntag erst am Wahlsonntag in das Excel-Dokument eingefügt.

Ausserdem ist die schriftliche Dokumentation der Organisation und der Prozesse teilweise lückenhaft. Es bestehen beispielsweise keine Rollenbeschreibungen für die einzelnen Funktionen der Mitglieder des Stimmbüros, welche sowohl den Stimmenzählern und den Stimmenzählern als auch den Ausschussmitgliedern als Checkliste für ihre Aufgaben und die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Prozesse dienen könnten. Außerdem ist auffällig, dass die interne Weisung nicht ausdrücklich auf die Zuständigkeiten und Aufgaben bei Proporzwahlen eingeht, jedoch vergleichsweise ausführlich das Scanning der Stimmzettel für Sachabstimmungen beschreibt. Diese lückenhafte Dokumentation ist für die Prozesse bei Proporzwahlen besonders problematisch, da diese wesentlich seltener stattfinden als Sachabstimmungen, womit sich die involvierten Personen keine Routine und kein Erfahrungswissen aneignen können, was die Fehleranfälligkeit erhöht.

Das Wissensmanagement zu Organisation und Prozessen scheint ebenfalls unterdokumentiert. Protokolle von regelmässigen Debriefings des Stimmbüros nach Erneuerungswahlen oder schriftlich festgehaltene Berichte, «Logbücher», bzw. einfache Mittel zur kontinuierlichen Verbesserung ('lessons learned') und zum Wissenstransfer innerhalb des Stimmbüros und den Bevölkerungsdiensten, als beteiligte und zuständige Stelle innerhalb der Stadtverwaltung, bestehen nicht.

Der Wissenstransfer zwischen früheren Beteiligten und den am 22. September 2024 eingesetzten Personen wurde von den befragten Personen stellenweise als nicht ausreichend wahrgenommen. So erfolgte die Einführung des neuen Präsidenten in seine Aufgaben wenig strukturiert und nach dem Prinzip 'learning by doing'. Auch die Sekretärin des Stimmbüros hatte vor den Wahlen 2024 keine Erfahrungen mit dem Auszählungsprozess der unveränderten Wahlzettel, obwohl sie davor bereits mehrere Jahre als Stimmenzählerin und Ausschussmitglied tätig war.

4.2.4 Nicht als Ursachen identifizierte Faktoren

Abschliessend seien in diesem Kapitel noch einige Faktoren erwähnt, welche im Rahmen dieser Untersuchung weder als hinreichende noch als notwendige Auslöser für das fehlerhafte Auszählungsergebnis vom 22. September 2024 identifiziert werden konnten. So gaben alle Befragten an, dass an diesem Wahlwochenende ihrer

Ansicht nach genügend Stimmenzählende und Ausschussmitglieder aufgeboten wurden. Zwar war der Ausschuss des Stimmbüros etwas ausgedünnt, da sich einige der Ausschussmitglieder aufgrund eigener Kandidaturen für das Stadtparlament nicht an der Auszählung beteiligen durften. Dadurch reduzierte sich die Grösse des Ausschusses im September 2024 von normalerweise zwölf auf acht Mitglieder. Da an allen Stellen im Auszählungsprozess, für welche Ausschussmitglieder benötigt werden, auch mindestens ein Ausschussmitglied zur Verfügung stand, wurde die Zahl von acht Personen jedoch als ausreichend beurteilt.

Alle interviewten Personen waren sich außerdem darin einig, dass während der Auszählung über das gesamte Wahlwochenende hinweg eine gute Stimmung im Stimmbüro herrschte und sie keinen Zeitdruck verspürt haben. Lediglich gegen Ende des Prozesses, nach der Auslösung der Sitzverteilung, entstand eine Stresssituation. Diese war bedingt durch das Bestreben, die festgelegte Richtzeit für die Pressekonferenz einzuhalten, sowie durch den Ehrgeiz, bei der Auszählung der Abstimmungen nicht die letzte Gemeinde zu sein. Die interviewten Personen beurteilten diese Stresssituation jedoch als normalen Bestandteil der Auszählungsprozedur und gaben an, dass im Stimmbüro der Stadt St.Gallen im Allgemeinen eine «Sicherheit vor Tempo»-Mentalität vorherrsche.

Aufgrund der zuvor aufgeführten Punkte, wonach besonders dem Ausschuss ein allgemeines Verständnis für die eigene Aufsichtsfunktion über den Gesamtprozess fehlte, ist deshalb nicht davon auszugehen, dass der Auszählungsfehler notwendigerweise entdeckt worden wäre, wenn die abschliessende Ausschusssitzung länger angedauert hätte oder wenn mehr Ausschussmitglieder anwesend gewesen wären.

Auch wenn es sich bei der vorliegenden Untersuchung nicht um eine Administrativ- oder gar Strafuntersuchung handelt und wir deshalb nicht spezifisch nach entsprechenden Vorkommnissen gesucht haben, möchten wir an dieser Stelle folgende zwei Bemerkungen machen: Erstens haben wir den Eindruck erhalten, dass die Beteiligten ihre Aufgaben im Dienste der Gemeinschaft ernst nehmen und mit grossem Engagement erfüllen. Zweitens ist es uns wichtig festzuhalten, dass wir keinerlei Anzeichen erkennen konnten, dass es im Zuge der Ermittlung der Wahlergebnisse zu Versuchen einer absichtlichen oder fahrlässigen Herbeiführung falscher Wahlergebnisse gekommen wäre. Wir kommen auf diesen Punkt im nächsten Abschnitt nochmals zurück.

4.3 Weitere Auffälligkeiten und Schwachstellen im Prozess der Ergebnisermittlung

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden weitere Aspekte identifiziert, die Verbesserungswürdig sind, jedoch bei den Vorkommnissen vom 24. September 2024 nicht ausschlaggebend waren.

Zunächst fällt auf, dass die Prozesse für die Zählung der veränderten Wahlzettel im Grundsatz wesentlich robuster ausgestaltet sind und über mehr eingebaute Kontrollmechanismen verfügen als die Prozesse, welche mit der Zählung der unveränderten Wahlzettel einhergehen. So folgt nach der Erfassung jedes einzelnen bereinigten veränderten Wahlzettels im Programm VOTING durch ein Team von jeweils zwei Personen (eine Person diktiert, eine andere Person macht Eingaben), ein Kontrollschnitt, bei welchem zwei andere Personen (eine Person diktiert, eine Person kontrolliert) eine Zufallsstichprobe von drei Wahlzetteln pro 30er-Bund überprüfen. Obwohl diese Schritte bereits heute recht robust ausgestaltet sind, wurde festgestellt, dass die Nachvollziehbarkeit der Arbeiten teilweise eingeschränkt ist. Dies deshalb, weil jedes der Zweier-Teams für die Erfassung und die Kontrolle der Wahlzettel jeweils nur über ein gemeinsames Login für die Software VOTING verfügt. Ohne personalisierte Benutzerkonten kann nicht detailliert nachvollzogen werden, welche Person des Teams für einen bestimmten Bund an Wahlzetteln jeweils Eingaben in das Programm getätigt und welche Person die Rolle des Diktierens übernommen hat.

Ein zweiter kritischer Punkt in der aktuellen Ausgestaltung der Prozesse betrifft die Gefahr, unabsichtlich Stimmmaterial zu übersehen. So ist uns bekannt, dass bei einer früheren Abstimmung vorerst Kisten mit ungeöffneten Zustellcouverts im Tresorraum liegen geblieben waren. Dieser Umstand resultierte nicht in einem Aus-

zählungsfehler, da das Versehen noch vor Abschluss der Auszählungen am Wahlsonntag entdeckt wurde. Konkret war festgestellt worden, dass die Stimmabstimmung auf Basis der Auszählung massiv tiefer lag als die, gemäss dem Gewicht der vor dem Wahlsamstag eingegangenen Zustellcouverts, geschätzte Stimmabstimmung. Zudem wären die vergessenen Kisten möglicherweise im Rahmen eines Kontroldurchgangs durch alle genutzten Räume, der jeweils nach Ende der Auszählung stattfindet, aufgeflogen.

Die aktuelle Situation stellt dennoch ein Problem dar, da nicht garantiert ist, dass die beiden aktuell eingebauten Kontrollmechanismen auch bei zukünftigen Vorkommnissen greifen. Die aktuelle Methode zur Schätzung der Stimmabstimmung auf Basis des eingegangenen Stimmmaterials basiert auf einem einfachen Vergleich mit der Entwicklung der Stimmabstimmung bei früheren Vorlagen. Mit der im Vorfeld geschätzten Stimmabstimmung geht also ein erhebliches Mass an Unsicherheit einher. Wenn die Schätzung der Stimmabstimmung an einem Abstimmungssonntag fälschlicherweise tiefer ausfällt als die tatsächliche Stimmabstimmung, stellt diese Kennzahl keinen zuverlässigen Indikator für übersehenes Stimmmaterial mehr dar.

Zuletzt soll an dieser Stelle noch auf die Anfälligkeit des Auszählungsprozesses für Manipulationsversuche eingegangen werden. Wie bereits angemerkt, haben wir keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass es bei früheren Wahl- und Abstimmungsterminen zu Auszählungsfehlern gekommen ist, die auf bewusste Manipulation zurückzuführen waren. Die Auflistung dieser Schwachstellen dient vielmehr der Prävention zukünftiger Vorfälle.

In Bezug auf diese Problematik hat unsere Untersuchung drei kritische Punkte identifiziert. Erstens wurde festgestellt, dass das Aufgebot der Stimmenzählenden zurzeit hauptsächlich nach dem Leistungsprinzip erfolgt. Auf die parteipolitische Zusammensetzung wird hingegen weniger stark geachtet. Teilweise ist die parteipolitische Zugehörigkeit von Mitgliedern des Stimmbüros nicht (mehr) bekannt. Wenn die parteipolitische bzw. ideologische Zusammensetzung des Stimmbüros nicht mehr ausgeglichen ist, erhöht dies die Anfälligkeit des Prozesses für parteipolitisch motivierte Manipulationsversuche. Zudem kann mittel- bis langfristig das Vertrauen der politischen Akteure in die Auszählung aber auch die Glaubwürdigkeit der demokratischen Mitwirkungsverfahren in der allgemeinen Bevölkerung Schaden nehmen, wenn nicht alle Parteien gleichermaßen in die Ergebnisermittlung involviert und über die Vorgänge im Stimmbüro informiert sind.

Zweitens wurde festgestellt, dass beim Aufgebot und der Einteilung der Aufgaben auch den Verwandtschaftsverhältnissen und Beziehungen zwischen den Mitgliedern des Stimmbüros untereinander und zu Kandidierenden einer auszuzählenden Wahl aktuell zu wenig Beachtung geschenkt wird. So sind Abstimmungen bekannt, bei welchen bis zu sechs Mitglieder derselben Familie im Stimmbüro beschäftigt waren. Auch wurde festgestellt, dass die Zweier-Teams für die Erfassung resp. Kontrolle der veränderten Wahlzettel in VOTING auch schon aus Ehepaaren gebildet wurden. Ein solches Vorgehen macht die Auszählung ebenfalls anfällig für Manipulationsversuche und eine Verschleierung derselben, da Familienmitglieder ein gemeinsames Interesse an der Förderung bestimmter (mit ihnen verwandten) Kandidaturen oder politischer Ideologien haben könnten. Gerade wenn Familienmitglieder in verschiedenen Funktionen im Stimmbüro beschäftigt sind (bspw. Ausschuss und Stimmenzählende), könnte zudem die Ausübung von Aufsichtsaufgaben geschwächt werden. So ist vorstellbar, dass Familienmitglieder entweder nachsichtiger miteinander sind oder sich im Gegensatz zu sehr aufeinander konzentrieren und dabei die Überwachung von Nicht-Familienmitgliedern vernachlässigen.

Drittens wurde festgestellt, dass die Lagerung der Kisten mit den nach Parteien sortierten unveränderten Wahllisten während des Auszählungsprozesses eine Anfälligkeit darstellen könnte. So scheint es am 22. September 2024 keine Person gegeben zu haben, welche die Aufgabe hatte, diese Kisten kontinuierlich im Blick zu behalten. Zwar sei es, so die Aussage einer der beteiligten Personen, durch die räumliche Situation des Stimmbüros (die meisten Auszählungsstationen befinden sich in einem gemeinsamen, offenen Raum) unwahrscheinlich, dass eine Person unbemerkt umfangreiche Manipulationen an den Kisten mit den unveränderten WahlListen vornehmen könne, ohne entdeckt zu werden. Jedoch stellt bereits eine geringfügige Manipulation (oder der

Verdacht einer solchen) eine wesentliche Gefahr für die Verlässlichkeit und die Glaubwürdigkeit des Verfahrens dar.

5 Empfehlungen

Auf Basis der Untersuchung und Evaluation der rechtlichen, administrativen, organisatorischen und operativen Ausgestaltung und Praxis der Ermittlung der Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen im Stimmbüro der Stadt St.Gallen lassen sich drei Empfehlungen formulieren, deren Umsetzung eine verlässliche, robuste und gesetzeskonforme Durchführung von Wahlen und Abstimmungen stärkt, Fehlerquellen bei der Ergebnisermittlung reduziert und insgesamt die Risiken für fehlerhafte Ergebnisse und Praktiken verringert.

Zunächst wurde bei der Untersuchung des Vorfalls vom 22. September 2024 festgestellt, dass in der aktuellen Organisation des Stimmbüros einige Personen zu viele Aufgaben übernehmen und für zu viele Prozessschritte verantwortlich sind. Dies trifft besonders auf die Sekretärin des Stimmbüros zu. Der Präsident des Stimmbüros ist im aktuellen System einerseits zu stark in die operativen Prozesse involviert, indem er beispielsweise die Auszählung der unveränderten Stimmzettel gemeinsam mit der Sekretärin übernommen hat und besitzt andererseits nicht alle Kompetenzen, welche für die effektive Ausübung der Aufsichtsfunktion benötigt werden. Den Milizmitgliedern des Ausschusses ist zudem ihre Doppelrolle (operative Verantwortung für einzelne Stationen und Aufsicht über den Gesamtprozess) zu wenig bewusst und auch Ihnen fehlt es an Wissen, welches notwendig ist, um ihre Aufsichtsfunktion effektiv ausüben zu können. Außerdem wird aktuell sowohl bei den soeben genannten Funktionen als auch bei den Stimmenzählern und Stimmenzählerinnen zu wenig auf die politischen Verbindungen der involvierten Personen geachtet. Unsere erste Empfehlung lautet deshalb wie folgt:

Die Zuständigkeiten, Aufgaben und Funktionen der verschiedenen Akteure sollen geklärt werden (Empfehlung 1).

Die Untersuchung des Auszählungsfehlers bei den letzten Stadtparlamentswahlen verdeutlicht, dass das Ergebnis der Wahlen und Abstimmungen nach der Ergebnisermittlung weder kritisch betrachtet noch hinterfragt wurde. Einerseits werden gewisse Kennzahlen, welche eine effektive Kontrolle des Ergebnisses ermöglichen würden, in der aktuellen Ausgestaltung des Auszählungsprozesses nicht generiert. Andererseits herrscht bei allen Beteiligten ein zu grosses Vertrauen in den Auszählungsprozess und die aktuelle Ausgestaltung der Ausschusssitzung verunmöglicht eine kritische Auseinandersetzung mit dem Ergebnis der Auszählung. Bei der Suche nach weiteren Schwachstellen in den aktuellen Prozessen haben wir zudem festgestellt, dass Kontrollmechanismen fehlen, welche verhindern, dass Stimmmaterial übersehen oder manipuliert werden könnte. Die zweite Empfehlung dieses Untersuchungsberichts formuliert sich entsprechend wie folgt:

Die Kontroll- und Aufsichtsmechanismen sollen gestärkt werden (Empfehlung 2).

Zuletzt wurde festgestellt, dass die Organisation des Stimmbüros ausgehend von der langjährigen gelebten Praxis und Zusammenarbeit trotz gewisser Aufgaben- und Funktions-Beschreibungen unterformalisiert und unterdokumentiert ausfällt. Im aktuellen System werden viele Prozesse pragmatisch gehandhabt. Man verlässt sich auf das Wissen und die Erfahrung von Einzelpersonen. Außerdem ist die Nachvollziehbarkeit der Verantwortlichkeiten bei gewissen Prozessschritten eingeschränkt. Die dritte und letzte Empfehlung zur Verbesserung der Wahl- und Abstimmungsprozesse in der Stadt St.Gallen lautet deshalb folgendermassen:

Die Strukturen und Prozesse des Stimmbüros sollen stärker formalisiert und dokumentiert werden (Empfehlung 3).

6 Massnahmen

Im folgenden Abschnitt werden Massnahmen und dazugehörige Teilmassnahmen bzw. Massnahmenvarianten vorgestellt, erläutert und begründet, welche der Umsetzung der vorangegangenen Empfehlungen dienen sollen. Jeder der drei im vorherigen Abschnitt genannten Empfehlungen ist dabei ein Bündel an Massnahmen zuordnet, welche teilweise übergeordneter Natur sind und sich teilweise auf konkrete Prozessschritte des Auszählungsvorgangs beziehen. Bei der Beschreibung von Massnahmen, die einen bestimmten Auszählungsprozess betreffen, wird in Klammern die dazugehörige Prozessnummer angegeben, die in den Ablaufplänen im Anhang bei Bedarf nachgeschlagen werden kann.

6.1 Massnahmenvorschläge zur Umsetzung von Empfehlung 1

Zur Umsetzung von Empfehlung 1 werden die folgenden Massnahmen vorgeschlagen.

Massnahme 1.1: Die Funktionen, Zuständigkeiten und Aufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten des Stimmbüros werden klar bezeichnet und ausgestaltet.

— **Teilmassnahme 1.1.1: Die Präsidentin bzw. der Präsident nimmt neu ausschliesslich die Leitung des Stimmbüros, besonders des Ausschusses, sowie die Aufsicht über die Auszählung und die Ergebnisermittlung wahr und führt keine operativen Tätigkeiten mehr aus.** Die Präsidentin bzw. der Präsident ist nicht mehr operativ an der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen beteiligt. Er oder sie erlässt formell die nötigen Anordnungen und Weisungen (z.B. Aufgebot Urnengang, Weisungen für Erneuerungswahlen) ohne jedoch im Tagesgeschäft aktiv zu sein. In diesem Sinne sollte die Zuständigkeit für die Fachapplikation VOTING ebenfalls nicht beim Präsidium liegen.

An den Wahlwochenenden nimmt die Präsidentin resp. der Präsident die Gesamtaufsicht wahr und leitet dazu den Ausschuss, der wiederum die Auszählung leitet und überwacht. Die Präsidentin oder der Präsident stellt durch entsprechende Vorgaben und Weisungen sicher, dass der Ausschuss in der Lage ist, die Auszählung zu leiten und zu überwachen. Das Präsidium soll auch die Anbindung des Stimmbüros an den Stadtrat als wahlleitende Behörde sicherstellen (Kantonsrat St.Gallen 2018: Art. 10).

Die Umsetzung dieser Massnahme stellt sicher, dass die Präsidentin bzw. der Präsident keine Aufsicht über Prozesse übernehmen muss, an welchen sie oder er selbst beteiligt war.

— **Teilmassnahme 1.1.2: Das Präsidium des Stimmbüros wird mit einem hochrangigen Amtsträger bzw. einer hochrangigen Amtsträgerin der Stadt St.Gallen besetzt.** Damit das Präsidium die gemäss Massnahme 1.1.1 vorgesehene Gesamtaufsicht über die Auszählung und Ergebnisermittlung und die Leitung des Ausschusses effektiv wahrnehmen kann, werden einerseits Kenntnisse der Abläufe im Stimmbüro vorausgesetzt. Zu diesem Zweck soll bei jeder Neubesetzung des Präsidiums darauf geachtet werden, dass die neue Person ausführlich in ihre Aufgaben eingeführt wird. Andererseits sind, besonders für die Plausibilitätsprüfung der Wahlresultate und weiterer Ergebniswerte, gewisse Kenntnisse der städtischen politischen Landschaft sowie des Wahlverfahrens erforderlich. Auch Erfahrung mit Abläufen in der öffentlichen Verwaltung und juristische Kenntnisse sind von Vorteil. Deshalb schlagen wir vor, sich für die Besetzung dieses Amtes an der Praxis in anderen Schweizer Gemeinden zu orientieren und sehen entsprechend zwei Personenkreise vor, welche zukünftig für die Ausübung dieses Amtes infrage kommen:

— **Teilmassnahmenvariante 1.1.2a: Das Präsidium des Stimmbüros wird von der Stadtpräsidentin, dem Stadtpräsidenten resp. einer Stadträtin oder einem Stadtrat übernommen.** Diese Variante entspricht der Organisation, wie sie in vielen Gemeinden der Schweiz üblich ist (wie zum Beispiel in der Gemeinde Gossau SG). Innerhalb der Exekutive eignen sich besonders die Stadtpräsidentin resp. der Stadtpräsident oder dasjenige Stadtratsmitglied, welches der Direktion Inneres und Finanzen vorsteht, für diese Aufgabe. Die Eignung des Stadtpräsidiums ergibt sich aus der Repräsentationsfunktion und aus dem Vorsitz der für die städtischen Wahlen und Abstimmungen verantwortlichen leitenden Behörde, das heisst dem Stadtrat (Kantonsrat St.Gallen 2018: Art. 10). Die Eignung der Vorsteherin oder des Vorstehers der

Direktion Inneres und Finanzen ergibt sich aus dem Umstand, dass die Bevölkerungsdienste in dieser Direktion angesiedelt sind, welche in der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zahlreiche Aufgaben übernehmen.

Ein Nachteil dieser Variante ist, dass Stadtratsmitglieder bei den städtischen Erneuerungswahlen gemäss dem kantonalen Recht in den Ausstand treten müssen, sofern sie selbst kandidieren.⁴ Das Präsidium müsste im Ausstandsfall durch die Vize-Präsidentin oder Vize-Präsidenten des Ausschusses übernommen werden. Die Übernahme des Präsidiums des Stimmbüros durch die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten hätte nach unserer Auffassung auch angesichts eines möglichen Ausstandes grosse Wirkung. Neben der grundsätzlichen politischen Verantwortlichkeit nimmt die Präsidentin oder der Präsident des Stimmbüros namentlich durch schriftliche Weisungen und Vorgaben auf die Organisation und Geschäftsführung Einfluss.

- **Teilmassnahmenvariante 1.1.2b: Das Präsidium des Stimmbüros wird von der Stadtschreiberin resp. dem Stadtschreiber oder der entsprechenden Stellvertretung besetzt.** Diese Variante wird von verschiedenen Schweizer Gemeinden angewandt (beispielsweise in Zug oder Wil SG). Diese Variante bietet durch die Funktion des Stadtschreibers resp. Stadtschreiberin ebenfalls sowohl eine enge institutionelle Anbindung an den Stadtrat als leitende Behörde als auch den direkten Zugang zur Stadtverwaltung. Ausgehend von der bestehenden Stellvertreterregelung gemäss Geschäftsreglement des Stadtrates, könnte das Präsidium des Stimmbüros auch an die Funktion der Stabschefin bzw. des Stabschefs der Direktion Inneres und Finanzen geknüpft werden (Stadtrat St.Gallen 2004: Art. 38 Abs. 2). Im Vergleich zur Massnahmenvariante 1.1.2a besteht der Vorteil, dass der Stadtschreiber bzw. die Stadtschreiberin bei städtischen Erneuerungswahlen in der Regel nicht selbst kandidiert und deshalb vermutlich weniger häufig in den Ausstand treten müsste.

Massnahme 1.2: Die Leitungs- und Aufsichtsfunktion des Ausschusses des Stimmbüros wird gestärkt.

- **Teilmassnahme 1.2.1: Die unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben des Ausschusses als Gremium (operative Leitung und Überwachung der Auszählung) sowie die Funktionen und Aufgaben der einzelnen Mitglieder des Ausschusses werden klar definiert.** Die Ausschussmitglieder sind als Einzelpersonen einerseits operativ involviert und für einen bestimmten Teilbereich der Auszählung zuständig. Andererseits überwachen sie als Gremium die Auszählung und Ergebnisermittlung und nehmen damit eine wichtige Aufsichtsfunktion wahr. Die Funktionen und Aufgaben des Ausschusses müssen klar und detailliert in den internen Weisungen und Merkblättern beschrieben werden, allenfalls sogar auf Stufe Reglement, damit allen Mitgliedern bewusst ist, dass der Ausschuss sowohl für die Leitung als auch für die Überwachung des gesamten Auszählungsprozesses zuständig ist. Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Phasen des Auszählprozesses (z.B. Überwachung der Eingabe der Ergebnisse, Kontrolle der Datenqualität) sollten explizit zugewiesen werden. Dabei sollten Aufgaben wie Stichproben, Überprüfungen und Korrekturen klar zugeordnet werden, auch wenn einzelne Mitglieder bestimmte Bereiche direkt bearbeiten.
- **Teilmassnahme 1.2.2: Die Schulung von Mitgliedern des Ausschusses (und das zugehörige Wissensmanagement) wird so ausgebaut, dass sämtliche Mitglieder des Ausschusses über Kenntnisse zum gesamten Auszählungsprozess verfügen.**

Mindestens einmal pro Legislatur soll eine gesonderte Schulungseinheit für alle Mitglieder des Ausschusses des Stimmbüros stattfinden. Diese Schulung soll drei Ziele verfolgen: Erstens sollen sämtliche Ausschussmitglieder den gesamten Wahl- und Abstimmungsprozess kennen und verstehen. Zweitens soll einschlägiges Fachwissen zu wahlarithmetischen Zusammenhängen aufgebaut werden. Drittens soll sichergestellt werden, dass die Ausschussmitglieder auf ihre Aufsichtsfunktion namentlich anlässlich der Ausschusssitzung optimal vorbereitet sind. Vorstellbar ist beispielsweise, dass am Schulungsabend eine Ausschusssitzung durchgespielt wird, an welcher auch fehlerhafte Berechnungen oder Materialien präsentiert werden. Im Rahmen der Schulung sollen ausserdem Informationen über die politischen Kräfteverhältnisse in der Stadt St.Gallen,

⁴ Siehe Kantonsrat St.Gallen (2018: Art. 20) und Kanton St.Gallen (2018: 1778 ff.). Die Ausstandsregelung gilt auch für die Schreiberin bzw. den Schreiber des Stimmbüros, d.h. in der aktuellen Ausgestaltung auch für den Sekretär respektive die Sekretärin.

über deren Veränderungen und über die allgemeine Entwicklung der Parteistärken in der Schweiz vermittelt werden. Denkbar sind zur Übernahme «guter Praktiken» einmal pro Legislatur auch Besuche, Studienreisen oder Wahlbeobachtungen in anderen Städten und Gemeinden in der Schweiz.

Fürs Wissensmanagement des Ausschusses wäre ergänzend zur Schulung auch ein Handbuch hilfreich. Das Handbuch beschreibt die verschiedenen Aufgabenbereiche im gesamten Wahl- und Abstimmungsprozess, verweist auf gesetzliche Bestimmungen und präzisiert die Aufsichtsfunktion. Zudem soll im Nachgang zu den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Erneuerungswahlen ein gemeinsames Debriefing in Anwesenheit des Präsidenten resp. der Präsidentin, den Mitgliedern des Ausschusses, dem Sekretär oder der Sekretärin stattfinden. Insgesamt sorgen eine umfassendere Schulung und ein besseres Wissensmanagement dafür, dass der Ausschuss optimal auf seine Aufsichtsfunktion bei der Ergebnisermittlung vorbereitet ist.

- **Teilmassnahme 1.2.3: Bei zukünftigen Neubesetzungen wird die politisch angemessene Vertretung der Parteien im Stimmbüro und besonders im Ausschuss des Stimmbüros stärker berücksichtigt.** Bei der Wahl von Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern und von neuen Ausschussmitgliedern sollen somit nicht nur die fachlichen Kenntnisse und die Erfahrung der betreffenden Personen berücksichtigt werden, sondern auch wieder vermehrt auf die angemessene Vertretung der politischen Parteien geachtet werden. Mit der Vertretung von politischen Parteien im Stimmbüro werden Wahlen und Abstimmung nicht ausschliesslich durch die Verwaltung im engeren Sinn, sondern auch unter Mitwirkung eines politischen repräsentativen Kollegialorgans durchgeführt (Hangartner et al. 2023: 74f). Auf diese Weise wird institutionell einerseits die gegenseitige Kontrolle sichergestellt und andererseits das Vertrauen der politischen Akteure und der Bevölkerung in die korrekte Abwicklung und die Arbeit des Stimmbüros gestärkt. Diese Massnahme erhöht auch die Widerstandsfähigkeit des Auszählungsprozesses gegen Manipulationsversuche.
- **Teilmassnahme 1.2.4: Der Stadtrat macht von seiner Möglichkeit Gebrauch, weitere Ausschussmitglieder resp. Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler zu wählen, sofern sich abzeichnet, dass der Ausschuss oder das Stimmbüro im Allgemeinen für einen Urnengang personell unterbesetzt ist und eine politisch angemessene Vertretung verhindert.** Bei städtischen oder kantonalen Erneuerungswahlen besteht die Möglichkeit, dass Mitglieder des Stimmbüros bei einer Eigenkandidatur in den Ausstand treten müssen. Mit der Wahl weiterer Mitglieder wird sichergestellt, dass der Präsident resp. die Präsidentin ein personell ausreichend besetztes Stimmbüro mit angemessener politischer Vertretung aufbieten kann. Es ist darauf zu achten, dass die nachnominierten Personen an denselben Schulungen teilnehmen wie die ständigen Ausschussmitglieder.

Massnahme 1.3: Die Funktion und Zuständigkeit und der Sekretär oder des Sekretärs des Stimmbüros werden klar bezeichnet und ausgestaltet.

- **Teilmassnahme 1.3.1: Das Sekretariat ist ausschliesslich für operative Belange zuständig und führt keine Aufsichtstätigkeiten mehr aus.** Das Sekretariat soll nach wie vor von der Leiterin resp. dem Leiter der Bevölkerungsdienste übernommen werden. Die institutionelle Anbindung des Sekretariats an die Leitung der Bevölkerungsdienste erachten wir aus fachlichen, organisatorischen und technischen Gesichtspunkten als weiterhin sinnvoll. Das Sekretariat soll damit auch formell die Zuständigkeit für die Fachapplikationen, die Nutzendenverwaltung, das Scanning System und weitere technische Hilfsmittel übernehmen. In seiner operativen Funktion unterstützt das Sekretariat das Stimmbüro und besonders den Ausschuss bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Durch diese Massnahme wird die Sekretärin bzw. der Sekretär von Verantwortung für die Leitung und Aufsicht der Auszählung entlastet. In Kombination mit den Massnahmen 1.1 und 1.2 wird präzisiert, dass der Ausschuss formell für die Leitung der Auszählung zuständig ist. Gleichzeitig kommt der Sekretärin bzw. dem Sekretär als für die Vorbereitung und Planung des Urnengangs zuständige Person und als Schlüsselperson mit viel Fach- und Prozesswissen bei der Auszählung faktisch immer eine operative Führungsrolle zu.
- **Teilmassnahme 1.3.2: Die operativen Aufgaben des Sekretariats werden zwischen dem Sekretär resp. der Sekretärin und mindestens zwei Stellvertretungen aufgeteilt.** Der Stadtrat soll, wie bis anhin Stellvertretungen für das Sekretariat des Stimmbüros wählen. Konkret sollen zwei Mitarbeitende der Bevölkerungsdienste für diese Aufgabe ausgewählt werden. Diese beiden Personen sollen in der Vorbereitung und

Durchführung jedes Wahl- und Abstimmungswochenendes verstärkt operative Tätigkeiten übernehmen. Dadurch wird die Leitung Bevölkerungsdienste operativ entlastet und der Sekretärin oder die Sekretärin kann verstärkt jene Führungsaufgaben übernehmen, welche nach bisheriger Praxis die Präsidentin resp. der Präsident des Stimmbüros übernommen hatte (beispielsweise Instruktion der Stimmenzählenden).

– **Teilmassnahme 1.3.3: Es erfolgt eine Kontrolle des Aufgebots und der Einteilung der Stimmenzähler und Stimmenzählerinnen und der Ausschussmitglieder, bei der namentlich auf die angemessene Vertretung der Parteien und möglicherweise problematische Verwandtschaftsverhältnisse geachtet wird.**

Die personelle Planung, die Zuteilung auf die Aufgabenbereiche und das Aufgebot der Stimmenzählenden und der Ausschussmitglieder sollen weiterhin durch das Sekretariat des Stimmbüros erfolgen, jedoch neu von dem Präsidenten bzw. der Präsidentin des Stimmbüros kontrolliert und bestätigt werden.

Zum einen soll bei der Planung des Aufgebots darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Parteien angemessen vertreten sind. Ausschussmitglieder, welche selbst zum Kandidatenfeld einer jeweiligen Wahl gehören, sollen, wie bis anhin, nicht für Prozesse eingesetzt werden, welche diese Wahl betreffen. Zum anderen soll darauf geachtet werden, dass keine Personen aufgeboten werden, die in einem Verwandtschaftsverhältnis zueinander oder zu einer Kandidatin bzw. zu einem Kandidaten einer auszuzählenden Wahl stehen. Im Mindesten soll darauf geachtet werden, dass Personen, die miteinander verwandt sind, bzw. derselben Familie angehören, nicht an denselben Stationen des Auszählungsprozesses tätig sind und sich nicht gegenseitig kontrollieren. Diese Massnahme dient der Stärkung der Resilienz des Auszählungsprozesses gegenüber Manipulationsversuchen.

6.2 Massnahmenvorschläge zur Umsetzung von Empfehlung 2

Für die Umsetzung der zweiten Empfehlung, wonach die Kontroll- und Aufsichtsmechanismen gestärkt werden sollen, schlagen wir folgende Anpassungen am Prozess der Stimmensauszählung vor.

Massnahme 2.1: Die Einlagerung der Kisten mit den ungeöffneten Zustellcouverts erfolgt im Vier-Augen-Prinzip. Die Kisten werden am Auszählungswochenende von denselben zwei Personen, welche die Einlagerung vorgenommen haben, bereitgestellt. Diese Aufgabe kann von zwei designierten Mitarbeitenden der Bevölkerungsdienste übernommen werden. Mit dieser Massnahme soll verhindert werden, dass am Abstimmungswochenende ganze Kisten mit ungeöffnetem Abstimmungsmaterial im Tresorschrank vergessen gehen und nicht ausgezählt werden.

Massnahme 2.2: Die brieflich eingegangenen Zustellcouverts werden täglich gezählt. Die Anzahl der täglich brieflich eingegangenen Zustellcouverts soll in einem zu diesem Zweck angefertigten Dokument festgehalten werden. Das Dokument dient besonders dem Ausschuss der Nachvollziehbarkeit der von den Bevölkerungsdiensten abgewickelten Entgegennahme und Aufbewahrung der brieflichen Stimmabgaben. Die so ermittelte Zahl dient ebenfalls zur Schätzung der erwarteten Stimmteilnahme für das «Stimmteilnehmungs-Barometer» auf der Internetseite der Stadt St.Gallen. Zudem empfehlen wir, das Dokument mit der täglichen sowie der Gesamtzahl der per Post angelieferten Zustellcouverts an der Ausschusssitzung am Ende des Auszählungsprozesses aufzulegen. Aus dieser Massnahme resultiert eine zusätzliche Kennzahl (Gesamtzahl der postalisch eingetroffenen Zustellcouverts), welche für die Plausibilisierung des Auszählungsergebnisses herangezogen werden kann.

Massnahme 2.3: Die eingegangenen Wahlzettel werden initial gezählt. Mit dieser Massnahme soll die Gesamtzahl eingegangener Wahlzettel (gültige, ungültige, leere) bestimmt werden, bevor die Wahlzettel nach der Öffnung der Stimmzettelcouverts in den Auszählungsprozess gegeben werden. Der Zeitpunkt dieser initialen Zählung soll in Abhängigkeit der bestehenden Abläufe integriert werden. Die Zählung könnte gleichzeitig mit der Öffnung der Stimmzettelcouverts (Prozessschritt 2.4.) oder im Rahmen der Sortierung des Inhalts des Stimmzettelcouverts erfolgen (Prozessschritt 2.5.). Alternativ könnten die Wahlzettel während des jeweils ersten Verarbeitungsschrittes gezählt werden, also bei der Sortierung der unveränderten Wahlzettel in Kisten pro Partei (Prozessschritt 2.6.1.) und der Sortierung der veränderten Wahlzettel nach Listenkopf (Prozessschritt

2.7.1.). Zusätzlich soll geprüft werden, ob die einzelnen Wahlzettel mit einem geeigneten Hilfsmittel nummeriert werden können (analog der Nummerierung der Stimmzettel beim Scanning). Diese Massnahme ermöglicht, Auszähl-, Rechen-, Übertragungs- oder Erfassungsfehler zu entdecken, indem nach Abschluss der Ergebnismittelung die Anzahl initial eingegangener Wahlzettel mit der Anzahl aller verarbeiteten Wahlzettel, die im Protokoll als eingegangene Wahlzettel aufgeführt sind, abgeglichen werden kann.

Massnahme 2.4: Die Kisten mit den nach Parteien einsortierten unveränderten Wahlzetteln (Prozessschritt 2.6.1.) werden während des Wahlwochenendes permanent überwacht. Bei der offenen Bearbeitung (Sortierung, Ablage, Zählung) der unveränderten Wahlzettel sind erhöhte Sicherheitsvorkehrungen geboten. Fehler oder absichtliche Manipulationsversuche bei der Bearbeitung der unveränderten Wahlzettel skalieren sich und haben entsprechende Auswirkungen auf das Endergebnis. Die offene Bearbeitung soll im Vier-Augen-Prinzip von zwei Stimmenzählenden (wovon mindestens ein Ausschuss-Mitglied) erfolgen. Für die sichere Lagerung/Aufbewahrung sind wie bisher Plomben und die entsprechende Dokumentation zu verwenden.

Massnahme 2.5: Die personellen Ressourcen für die Zählung der unveränderten Wahlzettel und zur nachfolgenden Übertragung der Werte in die Fachapplikation VOTING werden aufgestockt (Prozessschritte 2.6.2. & 2.6.3.). Diese Schritte sollen nicht mehr in der Zuständigkeit des Präsidiums und des Sekretariats des Stimmbüros liegen. Wir schlagen vor, die Auszählung der unveränderten Wahlzettel (Prozessschritt 2.6.2.) als Kontroll- und Qualitätssicherungsmechanismus neu doppelt zu führen: Zwei Teams, gebildet aus Mitgliedern des Ausschusses (ohne Präsidium) und Stimmenzählenden, sollen die unveränderten Wahlzettel je Liste nacheinander getrennt auszählen und zusammenrechnen. Anschliessend werden die ermittelten Werte verglichen und die korrekte Anzahl der unveränderten Wahlzettel je Liste protokollarisch festgehalten. Die Erfassung der Werte der unveränderten Wahlzettel in VOTING (Prozessschritt 2.6.3.) soll ebenfalls in Anwesenheit beider Teams erfolgen. Durch die Umsetzung dieser Massnahme wird die Auszählung der unveränderten Wahlzettel robuster, transparent und nachvollziehbar ausgestaltet.

Massnahme 2.6: Im Rahmen der Ausschuss-Sitzung (Prozessschritt 5.2 resp. 7.2) werden die Ergebnisse von der Präsidentin resp. dem Präsidenten und den Mitgliedern des Ausschusses kontrolliert und überprüft.

— **Teilmassnahme 2.6.1: Die Kontrolle und Plausibilitätsprüfung der Ergebnisse erfolgen gestützt auf die amtlichen Protokolle, die ausgehändigt werden.** Die Ergebnisse sollen neu anhand der aus VOTING erzeugten Protokollformulare und weiteren Hilfsdokumenten (z.B. initiale Zählung eingegangener Wahlzettel, Zählung der unveränderten Wahlzettel) geprüft werden. Es ist zudem wichtig, dass die Mitglieder des Ausschusses die amtlichen Protokolle der Ergebnisse zunächst einzeln oder in kleinen Gruppen prüfen, bevor es zur Diskussion im gesamten Ausschuss kommt. Das soll dazu dienen, die im Status Quo vorherrschende «Herrendynamik» zu durchbrechen. Durch die Umsetzung dieser Massnahme erhalten die Mitglieder des Ausschusses insgesamt mehr Zeit, die Resultate zu prüfen und allfällige Nachfragen zu stellen. Wir empfehlen den Ausschussmitgliedern namentlich, die folgenden Werte zu prüfen:

- Sitzverteilung inkl. Berechnung, Verteilungszahl, Quotient anhand der aus VOTING erstellten amtlichen Protokolle (Wahlprotokoll «Formular 5», Sitzverteilung «Formular 5a»)
- Sitze und Parteistimmen anhand des aus VOTING erstellten amtlichen Protokolls «Formular C»
- Überprüfung der Anzahl der gewählten Personen je Liste anhand der Kandidaten- und Parteienergebnisse gemäss «Formular 5b», inkl. Prüfung gleiche Stimmenzahl und ausstehende Losentscheide

— **Teilmassnahme 2.6.2: Die Kontrolle und Plausibilitätsprüfung der Ergebnisse erfolgen zusätzlich gestützt auf verschiedene zur Verfügung gestellte Kennzahlen.** Zusätzlich zu den amtlichen Protokollen soll zu diesem Zweck eine schriftliche Zusammenstellung der folgenden Kennzahlen zur Verfügung gestellt werden:

- Historische Ergebnisse der letzten vier oder fünf Wahlgänge, einschliesslich Sitze, Parteistimmen und Parteistärken sowie die entsprechende Veränderung der Anzahl Sitze und Parteistärke.

- Übersicht zum Verhältnis veränderte zu unveränderten Wahlzetteln nach Liste/Partei bei früheren Wahlen.
 - Gesamtzahl der postalisch eingetroffenen Zustellcouverts (vorhanden, sofern Massnahme 2.2 umgesetzt wird)
 - Die auf Basis der brieflich eingegangenen Zustellcouverts geschätzte Stimmbeteiligung
 - Anzahl der initial gezählten eingegangenen Wahlzettel (vorhanden sofern Massnahme 2.3 umgesetzt wird)
 - Vergleich des Verhältnisses der Anzahl brieflich eingegangener Stimmrechtsausweise mit der Anzahl an der Urne abgegebener Stimmrechtsausweise der letzten fünf Urnengänge
 - Vergleich der ungültigen und leeren Wahlzettel der letzten beiden Wahlen
- Die Umsetzung dieser Massnahme ermöglicht es den Ausschussmitgliedern an der finalen Ausschusssitzung ein umfassendes Bild über den Auszählungsprozess zu gewinnen und erleichtert das Erkennen von Auffälligkeiten und allfälligen Fehlern bei der Auszählung, Berechnung, Verarbeitung oder Übertragung.

6.3 Massnahmenvorschläge zur Umsetzung von Empfehlung 3

Zur Umsetzung der Empfehlung 3, wonach die Prozesse und Strukturen im Stimmbüro stärker formalisiert und dokumentiert werden sollen, schlagen wir zunächst die folgenden übergeordneten Massnahmen vor.

Massnahme 3.1: Das Reglement über die Organisation und Geschäftsführung des Stimmbüros sowie die Weisung betreffend Prüfung und Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses vom Stimmbüro regeln die Funktionen und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure des Stimmbüros in Übereinstimmung mit den Massnahmen 1.1, 1.2 und 1.3. Konkret sollen die Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen dem Präsidium, dem Sekretariat, dem Ausschuss, den Stimmenzählenden sowie dem Stadtrat als leitende Behörde der Wahlen präzisiert und entsprechend festgehalten werden. Die Weisung betreffend Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses» sollte zudem ausdrücklich auf die Zuständigkeiten und Aufgaben bei Proporzwahlen eingehen. Es deckt aktuell vor allem den Prozess des E-Counting (Scanning) bei Abstimmungen, bzw. den Regelfall Abstimmungen ab. Die einzelnen Schritte zur Ergebnisermittlung sind in der genannten Weisung aktuell ebenfalls nicht aufgeführt. Die Umsetzung dieser Massnahme sorgt für eine Formalisierung der Zuständigkeiten und Aufgaben und erhöht die Nachvollziehbarkeit der Prozesse.

Massnahme 3.2: Für jede Auszählungsstation wird ein Stationsabschluss erstellt. Dieser Stationsabschluss soll die wichtigsten jeweils zugehörigen Kennzahlen (bspw. Anzahl verarbeitete Zustellcouverts, veränderte Wahlzettel, etc.) enthalten und vom jeweils zuständigen Ausschussmitglied signiert werden. Diese Stationsabschlüsse erleichtern die Bereitstellung der in Massnahme 2.6.2 vorgeschlagenen Kennzahlen und machen transparent, welches Mitglied des Ausschusses für welchen Teil des Auszählungsprozesses verantwortlich zeichnet.

Massnahme 3.3: Für jeden am Auszählungsprozess beteiligten Akteur werden generische Rollenbeschreibungen der Aufgaben vor, während und nach dem Abstimmungswochenende und nach Station, bzw. Funktion erstellt. Diese Rollenbeschreibungen sollen für folgende Akteure erstellt werden: Stadtrat, Präsidium, übrige Mitglieder des Ausschusses, Sekretariat, Stimmenzählende und Hilfspersonal der Stadtverwaltung. Die daraus resultierenden Dokumente können für Einführungsschulungen herangezogen werden und den mitarbeitenden Personen als Checkliste für ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten dienen.

Massnahme 3.4: Auf der Webseite der Stadt St.Gallen werden mindestens die Namen des Ausschusses des Stimmbüros inklusive allfälliger Parteizugehörigkeit öffentlich gemacht. Diese Massnahme dient der Erhöhung der Transparenz gegenüber der Bevölkerung. Auch eine Veröffentlichung der Namen aller Stimmenzählenden und Stimmenzähler inklusive Parteizugehörigkeit ist denkbar und würde die Transparenz weiter erhöhen. Eine Möglichkeit für die Umsetzung dieser Massnahme ist die Ergänzung des Behördenverzeichnisses, welches von der Stadt St.Gallen bereits heute auf der Webseite geführt wird (Stadt St.Gallen 2025).

Für die Umsetzung von Empfehlung 3 schlagen wir zudem die im Folgenden aufgeführten Anpassungen am Auszählungsprozess selbst vor.

Massnahme 3.5: Die Vorbereitung und das Testen der technischen Hilfsmittel (Prozessschritt 0.2.) wird dokumentiert. Das Vorbereiten und Testen der technischen Hilfsmittel (VOTING, SuisseVote, Excel-Files, elektronische Ablagen, Zählmaschinen) wird in einem entsprechenden Merkblatt und einer dazugehörigen Checkliste festgehalten. Diese Aufgabe obliegt dem Sekretär bzw. der Sekretärin und kann auch durch die Stellvertreterungen ausgeführt werden. Beim Testen des Einsatzes von VOTING soll namentlich auch die Auslösung der Sitzverteilung und die Generierung der Protokollinhalte geprüft werden. Diese Massnahme soll sicherstellen, dass sämtliche technische Hilfsmittel am Abstimmungswochenende fehlerfrei funktionieren.

Massnahme 3.6: Die Zählung der unveränderten Wahlzettel und die Übertragung der ermittelten Anzahl in VOTING (Prozessschritte 2.6.2. & 2.6.3.) werden so angepasst und vereinfacht, dass die Fehleranfälligkeit deutlich reduziert wird. Für die Umsetzung dieser Massnahme (welche die Massnahme 2.5 ergänzt) sind mehrere Varianten denkbar, die jeweils verschiedene Vor- und Nachteile mit sich bringen.

- **Massnahmenvariante 3.6a: Das Excel-Dokument zur Addition der Anzahl unveränderter Wahlzettel pro Partei von Samstag und Sonntag wird beibehalten, aber so angepasst, dass hinterlegte Formeln am Abstimmungswochenende selbst nicht mehr verändert werden können (Schreibschutz/Zellensper rung).** Diese Variante ist am einfachsten umsetzbar, da sie sich ohne grosse Anpassungen in die bestehenden Prozesse einfügen lässt. Allerdings besteht weiterhin die Gefahr von Rechenfehlern, wenn etwa alte Versionen des Excel-files verwendet werden oder bei der Erstellung des modifizierten Excel-files Fehler unterlaufen. Zudem sind auch Fehler bei der Übertragung der ermittelten Zahlen in das Programm VOTING weiterhin möglich.
- **Massnahmenvariante 3.6b: Die Stadt St.Gallen fragt beim Kanton St. Gallen an, ob eine Anpassung am Programm VOTING möglich wäre, mit der die Addition der Anzahl unveränderter Wahlzettel pro Partei von Samstag und Sonntag in der Fachapplikation selbst erfolgen könnte.** Durch die Umsetzung dieser Massnahmenvariante wäre die Addition in einem separaten Excel-Dokument nicht mehr notwendig. Fehler bei der Übertragung der ermittelten Zahlen in das Programm VOTING wären jedoch weiterhin möglich. Da VOTING in zahlreichen weiteren Gemeinden eingesetzt wird, welche diese technische Anpassung nicht benötigen, erscheint eine Realisierung dieser Variante eher unwahrscheinlich.
- **Massnahmenvariante 3.6c: Sämtliche unveränderten Wahlzettel werden am Sonntag nach Schliessung der Wahlurne ausgezählt.** Bei Umsetzung dieser Variante fände folglich die Zählung am Samstag nicht mehr statt und die Formeln zur Addition der Teilergebnisse vom Samstag und Sonntag würden entsprechend nicht mehr benötigt. Diese Massnahme würde zudem eine zusätzliche visuelle Kontrolle der ermittelten Ergebnisse ermöglichen, da sämtliche unveränderten Wahlzettel am Sonntag aus den jeweiligen Boxen entnommen werden würden. Grössere Abweichungen bei einer Partei würden durch den visuellen Vergleich der Menge an vorhandenen Wahlzetteln pro Partei schnell auffallen. Fehler bei der Übertragung der ermittelten Zahlen in das Programm VOTING wären weiterhin möglich. Zudem könnte der Auszählungsprozess bei Pro porzwahlen bei unveränderten personellen Ressourcen wohl erst später abgeschlossen werden.
- **Massnahmenvariante 3.6d: Die Zählung der unveränderten Wahlzettel erfolgt, analog zur Zählung der Stimmzettel bei Abstimmungen, automatisiert durch ein Scanningsystem.** Das Scanning-Programm «SuisseVote» zählt die Anzahl der am Samstag und Sonntag erfassten Wahlzettel nach Partei automatisch zusammen. Bei Umsetzung dieser Variante wäre das Excel-file für die Addition der Teilergebnisse ebenfalls nicht mehr notwendig. Die Möglichkeit für Übertragungsfehler bestünde weiterhin, da das Scanning-Programm nicht direkt mit VOTING verbunden ist. Zudem müsste zunächst abgeklärt werden, ob ein Scanning der Wahlzettel technisch überhaupt möglich ist.

Massnahme 3.7: Jede Person (Stimmenzähler bzw. Stimmenzählerin oder Hilfspersonal der Stadtverwaltung), welche an der IT-Erfassung (Prozessschritt 2.7.6.) oder IT-Kontrolle (Prozessschritt 2.7.7.) der veränderten Wahlzettel beteiligt ist, verfügt über ein eigenes persönliches Konto für das Programm VOTING.

Es soll immer diejenige Person in VOTING angemeldet sein, welche gerade Erfassungen vornimmt. Die Einrichtung anonymer oder geteilter Accounts, wie sie aktuell gehandhabt wird, unterläuft die lückenlose Zuordnung und Nachvollziehbarkeit, sämtlicher in VOTING vorgenommenen Aktionen.

Massnahme 3.8: Die Berichterstattung der Ergebnisermittlung an den Stadtrat wird formalisiert. Aktuell wird der Stadtrat noch am Wahlsonntag jeweils informell per E-Mail über die Ergebnisse der Stadtratswahlen informiert. Neu soll dem Stadtrat nach jedem Wahl- bzw. Abstimmungswochenende anlässlich der nächsten Stadtratssitzung im Rahmen des Stadtratsbeschlusses zur Erwahrung der Ergebnisse/amtlichen Publikation zusätzlich Bericht über den Verlauf der Auszählung und allfällige Probleme erstattet werden. Diese Massnahme ermöglicht dem Stadtrat, auf allfällige problematische Entwicklungen im Stimmbüro zeitnah zu reagieren.

Mit der Umsetzung der soeben vorgeschlagenen Empfehlungen und Massnahmen können die Wahl- und Abstimmungsprozesse in der Stadt St.Gallen in Zukunft robuster ausgestaltet und professionalisiert werden. Dadurch sollten Fehler, wie jene vom 24. September 2024, sowie anderweitige Auszählungsfehler in Zukunft weitgehend vermieden und das Vertrauen in die Ergebnisermittlung gestärkt werden.

7 Literaturverzeichnis

- Hangartner, Yvo, Kley, Andreas, Braun, Nadja und Glaser, Andreas (2023). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen in der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich: Dike Verlag
- Kanton St.Gallen (2018). Gesetz über Wahlen und Abstimmungen. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates. In: Kantonales Amtsblatt Nr. 19a, 09.05.2018. URL: https://www.retrordigital.sg.ch/library/Amtsblatt_2018_05_09_2018_19a?page=1741 (abgerufen: 19.04.2025).
- Kantonsrat St.Gallen (2018). Gesetz über Wahlen und Abstimmungen. Stand: 01.01.2019. URL: https://www.gesetzesammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/125.3 (abgerufen: 10.04.2025).
- Präsidium des Stimmbüros (2022). Weisung des Präsidiums betreffend Prüfung und Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses vom Stimmbüro. Stand: 14.01.2022.
- Stadt St.Gallen (2025). Behördenverzeichnis. URL: <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtparlament/kommisionen/behoerden.sendCOForm.html> (abgerufen: 09.04.2025).
- Stadtparlament St.Gallen (2007). Reglement über die Organisation und Geschäftsführung des Stimmbüros. Stand: 1. September 2007. URL: https://st.gallen.tlex.ch/app/de/texts_of_law/131.2 (abgerufen: 10.04.2025).
- Stadtrat St.Gallen (2004). Geschäftsreglement des Stadtrats. Stand: 01.01.2024. URL: https://st.galen.tlex.ch/app/de/texts_of_law/173.1 (abgerufen: 19.04.2025).
- Walt, Daniel (2024). «Peinlicher Lapsus», «Schluderei» und ganz viel Zynismus: Auszählungsfiasco sorgt weit über St.Gallen hinaus für Wirbel. URL: <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/reaktionen-peinlicher-lapsus-schluderei-und-ganz-viel-zynismus-auszaehlungs-fiasco-sorgt-weit-ueber-stgallen-hinaus-fuer-wirbel-Id.2676350> (abgerufen: 10.04.2025).

Anhang

Anhang 1: Ablaufplan Proporzwahlen

Tag*	NR.	Prozess	Vorgehen	Nächster Prozess	Akteure Status Quo	Dokumente
ca. -70	0.1.	Einpflegen Wahllisten in VOTING	Die Kandidierenden einer jeweiligen Wahl werden ins VOTING-System des Kantons eingepflegt. Die korrekte Eintragung wird kontrolliert.	0.2.	Sekretariat	
-14	0.2.	Funktionstest VOTING	Die in VOTING einprogrammierten Tools für die Erfassung von veränderten Wahllisten werden überprüft	ENDE	Sekretariat	
ca. -30 bis und mit -2	0.3.	Feststellung Entwicklung Stimmbeteiligung	Briefliche ankommende Stimmcouverts werden bereits vor dem Abstimmungswochenende laufend gewogen bzw. abgezählt, um die Entwicklung der Stimmbeteiligung über die Zeit darstellen zu können	ENDE	Sekretariat	
-6 bis und mit -2	1.1.	Betreuung Vorzeitige Stimmabgabe	Entgegennahme von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts (analog Urnenabstimmung) durch den Schalter der Bevölkerungsdienste. Stimmrechtsausweis und Stimmzettelcouvert werden getrennt abgegeben	2.1.2.1.	Mitarbeitende Bevölkerungsdienste	Vorzeitige Stimmabgabe Protokoll/04_Merkblatt Persönliche vorzeitige Stimmabgabe/Vorzeitige Stimmabgabe Protokoll
0	1.2.	Betreuung Stimmabgabe an Wahlurne	Abwicklung Urnenabstimmung (10.00 bis 12.00 Uhr am Abstimmungssonntag).	2.1.2.1.	Stimmenzählende (3)	05_Merkblatt Persönliche Stimmabgabe an der Urne
-2, -1, 0	2.1.1.	Aufschneiden Zustellcouverts (briefliche Stimmabgabe)		2.2.	Stimmenzählende, Ausschuss (mind. 1)	

-1, 0	2.1.2.1.	Urnenöffnung	A: Vorzeitige Stimmabgabe: Öffnung der Urne am Samstag B: Normale Urnenabstimmung: Öffnung der Urne am Sonntag nach 12:00 Uhr	A: 2.1.2.2 & 2.4 B: 2.4	Ausschuss (2)	Rapport Plombierungen
0	2.1.2.2.	Zählung Stimmrechtsausweise Urnenabstimmung	Stimmrechtsausweise werden gezählt und im Urnenprotokoll eingetragen. Urnenprotokoll wird von allen drei für die Urnenabstimmung zuständigen Stimmenzählenden unterzeichnet.	ENDE	Stimmenzählende (3)	11_Beilage zum Abstimmungsprotokoll/Rapport Stimm-ausweise 22.09.2024
-2, -1, 0	2.2.	Auspicken Zustellcouverts	Der Inhalt der geöffneten Zustellcouverts wird entnommen. Stimmrechtsausweise und ungeöffnete Stimmzettelcouverts werden auf separaten Stapeln abgelegt. A: Gültig U: Ungültig: Wenn Stimmrechtsausweis nicht unterschrieben, Stimmzettel nicht in separatem Couvert oder Stimmrechtsausweis aus anderer Gemeinde S: Stimmrechtsausweis Auslandschweizer	A: 2.3. & 2.4 U: 3.1. S: 4.1.	Stimmenzählende	A- Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtpräs/07_Instruktion Auspacken der brieflichen Stimmen
-1, 0	2.3.	Zählung Stimmrechtsausweise Briefliche Abstimmung	Stimmrechtsausweise werden mittels Zählmaschine gezählt. Man zählt 100er-Bündel. Zwischen-total der Stimmrechtsausweise wird laufend von der zuständigen Stimmenzählenden erfasst (händisch nicht elektronisch). Anschliessend wird die Anzahl Stimmrechtsausweise in VOTING erfasst. Nur als Plausibilisierungsschritt, es muss immer mehr Stimmrechtsausweise geben als gelbe Stimmzettelcouverts.	ENDE	Stimmenzählende	07_Instruktion Auspacken der brieflichen Stimmen/Rapport Stimmausweise 22.09.2024
-1, 0	2.4.	Öffnung Stimmzettelcouverts	A: Je ein Stimmzettel pro Abstimmungsfrage oder weniger U: Mehrere Stimmzettel pro Abstimmungsfrage, nicht handschriftlich ausgefüllt oder ehrverletzende Bemerkungen S: Zerschnittene Stimmzettel	A: 2.5. U: 3.2. S: 4.2.	Stimmenzählende	B - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä

-1, 0	2.5.	Sortierung Inhalt Stimmzettelcouverts	A: Stimmzettel Sachabstimmungen B: Wahlzettel Majorzwahlen (Stadtrat) C: Leere Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament) D: Unveränderte Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament) E: Veränderte Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament)	A: Siehe Ablaufplan Sachabstimmungen B: Siehe Ablaufplan Majorzwahlen C: Ungültig: Anzahl wird in Protokoll erfasst D: 2.6.1. E: 2.7.1.	Stimmenzählende	B - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä/D - Stadtparlament; veränderte Stimmzettel; Einsortieren/Wahlprotokoll
-1, 0	2.6.1.	Sortierung unveränderte Wahlzettel	Unveränderte Wahlzettel werden in Kisten sortiert. Eine Kiste pro Parteiliste (abgedruckt im Listenkopf)	2.6.2.	Stimmenzählende	
-1, 0	2.6.2.	Zählung unveränderte Wahlzettel	Anzahl unveränderter Wahlzettel wird mit einer Zählmaschine gezählt. Gezählte Wahlzettel werden in 100er-Bündeln zusammengefasst. Anschliessend wird zu zweit die Anzahl der 100er-Bündel (+ Restbündel) gezählt. Anschliessend wird in einer Excel-Liste für jede Partei die Anzahl unveränderter Wahlzettel eingetragen	2.6.3.	Sekretariat, Präsidium	Liste unveränderte Wahlzettel leer
0	2.6.3.	Übertragung Anzahl unveränderter Wahlzettel in VOTING	Das Total der unveränderten Wahlzettel pro Partei gemäss Excel-Liste wird von Sekretariat des Stimbüros in VOTING übertragen. Korrekte Übertragung wird von zweiter Person kontrolliert	5.1.	Sekretariat, Präsidium	Liste unveränderte Wahlzettel leer
-1, 0	2.7.1.	Sortierung veränderte Wahlzettel nach Art Listenkopf	A: Vorgedruckter Listenkopf verwendet B: Listenkopf händisch ausgefüllt oder fehlend U: Wahlzettel mit Listenbezeichnung, aber ohne Kandidierende	A: 2.7.3. B: 2.7.2. U: 3.2.	Stimmenzählende	D - Stadtparlament; veränderte Stimmzettel; Einsortieren
-1, 0	2.7.2.	Bereinigung veränderte Wahlzettel: Listenkopf	Überprüfung und Ergänzung von händisch ausgefüllten bzw. veränderten Listenköpfen: Ergänzung Listennummer bzw. Listenbezeichnung falls fehlend	2.7.3.	Stimmenzählende	E - Stadtparlament; Bereinigung von Listennummer und Listenb/Merkblatt Listenbereinigung

-1, 0	2.7.3.	Sortierung veränderte Wahlzettel nach Listennummer	Veränderte Wahlzettel werden nach Liste sortiert und nummeriert. Bei Stadtparlamentswahlen werden 20er-Bunde erstellt. Bei Nationalratswahlen werden 50er-Bunde erstellt. Jeder Bund erhält ein Deckblatt mit Angabe der Listennummer	2.7.4.	Stimmenzählende, (Aufsicht)	F - Stadtparlament; Nummerierung und Erstellung Bunde
-1, 0	2.7.4.1.	Bereinigung veränderte Wahlzettel: Listenkörper/Kandidatenbereich (1)	Vorbereitung von Wahlzetteln mit handschriftlichen Anpassungen im Kandidatenbereich für die IT-Erfassung. Teilaufgaben - Überprüfung ob Wahlzettel zu Bund gehört - Streichen von ungültigen Angaben (bspw. Kandidierendennummer ohne Namen, überzählige Wiederholungen (mehr als zwei)) - Korrekturen falls Kandidierendennummern nicht mit Kandidierennamen übereinstimmen (relevant für Willensbekundung ist ausschließlich der Name, für Auszählung wird jedoch die passende Nummer benötigt) A: Anzahl Namen auf Wahlzettel > 63 B: Anzahl Namen auf Wahlzettel <= 63 U: Wahlzettel enthält lediglich Kandidierendennummern und keine Namen	A: 2.7.4.2. B: 2.7.4.3. U: 3.2	Stimmenzählende, (Aufsicht)	G - Stadtparlament; Bereinigung der Stimmzettel/Präsentation Schulung Bereinigung Stimmzettel (1)/I - Stadtparlament; Übersicht Kandidaten numerisch und alphanumerisch/Merkblatt Bereinigung/Statistikblatt Bereinigung
-1, 0	2.7.4.2.	Bereinigung veränderte Wahlzettel: Listenkörper/Kandidatenbereich (2)	Überzählige Namen streichen. Zuerst werden die letzten vorgedruckten nicht handschriftlich kumulierten, danach die letzten handschriftlich ausgefüllten Namen gestrichen.	2.7.4.3.	Stimmenzählende	G - Stadtparlament; Bereinigung der Stimmzettel/Präsentation Schulung Bereinigung Stimmzettel (1)/I - Stadtparlament; Übersicht Kandidaten numerisch und alphanumerisch/Merkblatt Bereinigung/Statistikblatt Bereinigung

-1, 0	2.7.4.3.	Bereinigung veränderte Wahlzettel: Listenkörper/Kandidatenbereich (3)	Feststellung der leeren Zeilen. Die Zahl der leeren Zeilen ist festzustellen und oben rechts auf dem Wahlzettel im Feld «L/Z.» zu notieren (auch wenn sie 0 beträgt)	2.7.5.	Stimmenzählende	G - Stadtparlament; Bereinigung der Stimmzettel/Präsentation Schulung Bereinigung Stimmzettel (1)/Merkblatt Bereinigung/Statistikblatt Bereinigung
-1, 0	2.7.5.	Kontrolle Bereinigung veränderte Wahlzettel	Kontrolle der in Schritt 2.7.4.1, 2.7.4.2 und 2.7.4.3 gemachten Anpassungen	2.7.6.	Stimmenzählende, (Aufsicht)	
0	2.7.6.	Übertragung veränderte Wahlzettel in VOTING: Erfassung	Erfassung der veränderten Wahlzettel in VOTING-Fachapplikation. Für jeden Wahlzettel je 20er-Bund werden die elektronisch hinterlegten Wahlzettel-Vorlagen so angepasst, dass sie dem physischen Wahlzettel entsprechen (bspw. Kandidaten werden entfernt, kumuliert, Kandidierende von anderen Listen werden dem Wahlzettel hinzugefügt, etc.)	2.7.7.	Stimmenzählende oder Mitarbeitende Stadtverwaltung (gemischte 2er Teams), (Aufsicht)	IT-Erfassung Merkblatt1/Präsentation IT-Erfassung und Kontrolle (1)
0	2.7.7.	Übertragung veränderte Wahlzettel in VOTING: Kontrolle	Innerhalb von VOTING wird pro Bund eine Stichprobe von n erfassten Wahlzetteln zufällig angezeigt. Diese Wahlzettel werden manuell auf Korrektheit überprüft. Stadtparlamentswahlen n = 3 (pro 20er-Bund) Nationalratswahlen n = 5 (pro 50er-Bund) 2 oder mehr Wahlzettel der Stichprobe nicht korrekt erfasst? A: Ja B: Nein	A: 2.7.6. B: 5.1.	Stimmenzählende (2er Teams), (Aufsicht)	IT-Kontrolle Merkblatt/H - Stadtparlament; Kontrolle nach EDV-Erfassung/Präsentation IT-Erfassung und Kontrolle (1)
-2, -1, 0	3.1.	Ungültigkeitserklärung: Brieflich ungültige	Ungültigkeitserklärung von Stimmmaterial, welches aufgrund falscher Zustellung durch den Stimmberechtigten ungültig ist, da Stimmrechtsausweis nicht unterschrieben, Stimmzettel nicht in separatem Couvert oder Stimmrechtsausweis aus anderer Gemeinde	ENDE	Ausschuss	C - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä

-1, 0	3.2.	Ungültigkeitserklärung: Materiell ungültige	A: Wenn mehrere gleichlautende Stimmzettel in Stimmzettelcouvert enthalten -> Alle zerreissen bis auf einen U: Mehrere nicht gleichlautende Stimmzettel für eine Vorlage, nicht amtliche Stimmzettel, nicht handschriftlich ausgefüllt, ehrverletzende Angaben, Wahlzettel mit Listenbezeichnung, aber ohne Kandidierende, Wahlzettel nur mit Kandidierendennummern aber ohne Kandidierendennamen	A: 2.5. U: ENDE	Ausschuss	C - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä
-2, -1, 0	4.1.	Spezialfall Auslandschweizer*innen	Stimmmaterial mit Stimmrechtsausweisen von Auslandschweizer*innen werden durch eine zuständige Person in der Stadtverwaltung an den Kanton übergeben	ENDE	Ausschuss	
-1, 0	4.2.	Spezialfall zerschnittene Stimmzettel	A: Wenn alle Teile vorhanden: durch Ausschuss zusammenkleben bzw. Ersatzbeleg erstellen U: Wenn nur ein Teil vorhanden: Ungültig	A: 2.5. U: ENDE	Ausschuss	C - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä
0	5.1.	Ermittlung des Wahlresultates	Die kantonale Fachapplikation VOTING von Abraxas berechnet auf Basis der eingegebenen Daten das Gesamtergebnis, die Sitzverteilung nach Partei und die Sitzverteilung nach Kandidierenden	5.2.	Sekretariat, Präsidium	
0	5.2.	Kontrolle und Bestätigung des Wahlresultats	Das ermittelte Wahlresultat wird im Rahmen einer Ausschusssitzung begutachtet und die von VOTING generierten Formulare werden unterzeichnet	ENDE	Sekretariat, Präsidium, Ausschuss	
+1	0.4.	Scanning der Stimmrechtsausweise für STISTAT	Scanning der Stimmrechtsausweise für die Stimbeteiligungsstatistik des Kantons St. Gallen. Scanning von Bündeln mit höchstens 300 Stimmrechtsausweisen mittels Scangerät	ENDE	Sekretariat	12_Scanning Stimmrechtsausweise

* Tag 0 = Abstimmungssonntag

Anhang 2: Ablaufplan Majorzwahlen

Tag*	NR.	Prozess	Vorgehen	Nächster Prozess	Akteure Status Quo	Dokumente
ca. "-7"	6.1.	Funktionstest Scanner	Der Scanner für die Wahlzettel wird eingerichtet und mittels 30 künstlichen Wahlzetteln auf das korrekte Funktionieren überprüft. Programm für das Scanning: SuisseVote	6.2.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"ca. -30 bis und mit -2"	0.3.	Feststellung Entwicklung Stimmabteiligung	Briefliche ankommende Stimmcouverts werden bereits vor dem Abstimmungswochenende laufend gewogen bzw. abgezählt, um die Entwicklung der Stimmabteiligung über die Zeit darstellen zu können	ENDE	Sekretariat	
"-1"	6.2.	Plausibilisierungscheck Scanning	Am Samstag vor dem eigentlichen Scanning werden 200 Wahlzettel (rund 1 %) einerseits eingescannt und andererseits von Hand ausgezählt («Strichli-Liste»). Dies dient am Sonntag zur Plausibilisierung des Endergebnisses (Stichproben-Erhebung). Die 200 genutzten Wahlzettel werden anschliessend in den normalen Auszählungsprozess gegeben	2.5.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel, 00_RL; Weisung betr. Ermittlung des Wahl- und Abstimmungserg
"-6 bis und mit -2"	1.1.	Betreuung Vorzeitige Stimmabgabe	Entgegennahme von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts (analog Urnenabstimmung) durch den Schalter der Bevölkerungsdienste. Stimmrechtsausweis und Stimmzettelcouvert werden getrennt abgegeben	2.1.2.1.	Mitarbeitende Bevölkerungsdienste	Vorzeitige Stimmabgabe Protokoll/04_Merkblatt Persönliche vorzeitige Stimmabgabe/Vorzeitige Stimmabgabe Protokoll
"0"	1.2.	Betreuung Stimmabgabe an Wahlurne	Abwicklung Urnenabstimmung (10.00 bis 12.00 Uhr am Abstimmungssonntag).	2.1.2.1.	Stimmenzählende (3)	05_Merkblatt Persönliche Stimmabgabe an der Urne
"-1, 0"	2.1.1.	Aufschneiden Zustellcouverts (briefliche Stimmabgabe)	Aufschneiden der Zustellcouverts mit Schneidmaschine	2.2.	Stimmenzählende, Ausschuss (mind. 1)	

"-1, 0"	2.1.2.1.	Urnенöffnung	A: Vorzeitige Stimmabgabe: Öffnung der Urne am Samstag B: Normale Urnenabstimmung: Öffnung der Urne am Sonntag nach 12:00 Uhr	A: 2.1.2.2 & 2.4 B: 2.4	Ausschuss (2)	Rapport Plombierungen
"0"	2.1.2.2.	Zählung Stimmrechtsausweise Urnenabstimmung	Stimmrechtsausweise werden gezählt und im Urnenprotokoll eingetragen. Urnenprotokoll wird von allen drei für die Urnenabstimmung zuständigen Stimmenzählenden unterzeichnet.	ENDE	Stimmenzählende (3)	11_Beilage zum Abstimmungsprotokoll/Rapport Stimm-ausweise 22.09.2024
"-1, 0"	2.2.	Auspicken Zustellcouverts	Der Inhalt der geöffneten Zustellcouverts wird entnommen. Stimmrechtsausweise und ungeöffnete Stimmzettelcouverts werden auf separaten Stapeln abgelegt. A: Gültig U: Ungültig: Wenn Stimmrechtsausweis nicht unterschrieben, Stimmzettel nicht in separatem Couvert oder Stimmrechtsausweis aus anderer Gemeinde S: Stimmrechtsausweis Auslandschweizer	A: 2.3. & 2.4 U: 3.1. S: 4.1.	Stimmenzählende	07_Instruktion Auspacken der brieflichen Stimmen
"-1, 0"	2.3.	Zählung Stimmrechtsausweise Briefliche Abstimmung	Stimmrechtsausweise werden mittels Zählmaschine gezählt. Man zählt 100er-Bündel. Zwischen-total der Stimmrechtsausweise wird laufend von der zuständigen Stimmenzähler:in erfasst (händisch nicht elektronisch). Anschliessend wird die Anzahl Stimmrechtsausweise in VOTING erfasst. Nur als Plausibilisierungsschritt, es muss immer mehr Stimmrechtsausweise geben als gelbe Stimmzettelcouverts.	ENDE	Stimmenzählende	07_Instruktion Auspacken der brieflichen Stimmen/Rapport Stimmausweise 22.09.2024
"-1, 0"	2.4.	Öffnung Stimmzettelcouverts	A: Je ein Stimmzettel pro Abstimmungsfrage oder weniger U: Mehrere Stimmzettel pro Abstimmungsfrage, nicht handschriftlich ausgefüllt oder ehrverletzende Bemerkungen S: Zerschnittene Stimmzettel	A: 2.5. U: 3.2. S: 4.2.	Stimmenzählende	08_Instruktion Wahl und Sachabstimmung; Kontrolle der Scanba

"-1, 0"	2.5.	Sortierung Inhalt Stimmzettelcouverts	A: Stimmzettel Sachabstimmungen B: Wahlzettel Majorzwahlen (Stadtrat) C: Leere Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament) D: Unveränderte Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament) E: Veränderte Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament)	A: Siehe Ablaufplan Sachabstimmungen B: 7.1. C: Siehe Ablaufplan Proporzwahlen D: Siehe Ablaufplan Proporzwahlen E: Siehe Ablaufplan Proporzwahlen	Stimmenzählende	B - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä/D - Stadtparlament; veränderte Stimmzettel; Einsortieren
"-1, 0"	7.1.	Kontrolle Scanbarkeit	A: Ankreuzung durch Scanner lesbar B: Ankreuzung durch Scanner nicht lesbar, etwa wegen Verwendung von Tipp-Ex, wegen Ausmalung, Kreuzen über mehrere Kästchen, Kreuze mit zu geringem Farbanteil oder Stimm-/Wahlzettel mit Verschmutzungen, Beschädigungen etc. im Bereich der Justierzeichen oder kopierte Stimmzettel oder zerrissene Stimmzettel U: Wahlzettel enthält ehrverletzende Bemerkungen	A: 7.3.1. B: 7.2. U: 3.2.	Stimmenzählende, Ausschuss	J - Stadtrat und Stadtpräsidium; Kontrolle der Scanbarkeit/08_Instruktion Wahl und Sachabstimmung; Kontrolle der Scanba
"-1, 0"	7.2.	Erstellung Ersatzbeleg	Erstellung von Ersatzbelegen für Stimm-/Wahlzettel mit unklaren Ankreuzungen im Vier-Augen-Prinzip. Originalstimmzettel und Ersatzstimmzettel werden nummeriert, um den Vorgang zu dokumentieren und die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.	7.3.1.	Ausschuss (mind. 2)	10_Sachabstimmung; Kontrolle Scanbarkeit (intern Ausschuss)
"-1, 0"	7.3.1.	Scanning Stimm-/Wahlzettel	Ca. 400 Stimm-/Wahlzettel (Format A5) / ca. 200 Stimm-/Wahlzettel (Format A4) ins Einzugsfach legen. Stimm-/Wahlzettel werden durch zuvor eingerichteten Scanner mithilfe des Programms SuisseVote automatisch eingescannt und das Ergebnis je Stimm-/Wahlzettel wird ermittelt. Stimm-/Wahlzettel werden während des Einstellens fortlaufend verifiziert	A: 7.3.3. B: 7.3.2.	Stimmenzählende	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel/Scanning Protokoll

			A: Scanning erfolgreich B: Scanning nicht erfolgreich			
"-1, 0"	7.3.2.	Nacherfassung nicht-scannbare Stimm-/Wahlzettel	Stimm-/Wahlzettel, die nicht gescannt werden können (Leuchtstift oder zerrissene Zettel), werden im Scannerprogramm manuell erfasst. Sie erhalten einen Duplikatstempel. Die ersetzen Stimm-/Wahlzettel werden gekennzeichnet (erster und letzter Zettel handschriftlich mit Laufnummer kennzeichnen) und abgelegt.	7.3.3.	Stimmenzählende	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"-1, 0"	7.3.3.	Ausdruck Protokoll	Nach Abschluss des Scannings am Samstag und Sonntag wird jeweils ein Protokoll zur Ergebnissicherung ausgedruckt.	7.4.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"0"	5.1.	Ermittlung des Wahlresultates	Die kantonale Fachapplikation VOTING von Abraxas berechnet auf Basis der eingegebenen Daten das Gesamtergebnis und die Sitzverteilung nach Kandidierenden	5.2.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"0"	5.2.	Kontrolle und Bestätigung des Wahlresultats	Das ermittelte Wahlresultat wird im Rahmen einer Ausschusssitzung begutachtet und die von VOTING generierten Formulare werden unterzeichnet	ENDE	Sekretariat, Präsidiuum, Ausschuss	
"-2, -1, 0"	3.1.	Ungültigkeitserklärung: Brieflich ungültige	Ungültigkeitserklärung von Stimmmaterial, welches aufgrund falscher Zustellung durch den Stimmberechtigten ungültig ist, da Stimmrechtsausweis nicht unterschrieben, Stimmzettel nicht in separatem Couvert oder Stimmrechtsausweis aus anderer Gemeinde	ENDE	Ausschuss	09_Sachabstimmung; Briefliche Stimmabgabe (intern Ausschuss)
"-1, 0"	3.2.	Ungültigkeitserklärung: Materiell ungültige	A: Wenn mehrere gleichlautende Stimmzettel in Stimmzetteliouvert enthalten -> Alle zerreißen bis auf einen U: Mehrere nicht gleichlautende Stimmzettel für eine Vorlage, nicht amtliche Stimmzettel, nicht handschriftlich ausgefüllt, ehrverletzende Angaben	A: 2.5. U: ENDE	Ausschuss	09_Sachabstimmung; Briefliche Stimmabgabe (intern Ausschuss)
"-2, -1, 0"	4.1.	Spezialfall Auslandschweizer*innen	Stimmmaterial mit Stimmrechtsausweisen von Auslandschweizer*innen werden durch eine zuständige Person in der Stadtverwaltung an den Kanton übergeben	ENDE	Ausschuss	

"-1, 0"	4.2.	Spezialfall zerschnittene Stimmzettel	A: Wenn alle Teile vorhanden: durch Ausschuss zusammenkleben bzw. Ersatzbeleg erstellen U: Wenn nur ein Teil vorhanden: Ungültig	A: 2.5. U: ENDE	Ausschuss	C - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä
"+1"	0.4.	Scanning der Stimmrechtsausweise für STISTAT	Scanning der Stimmrechtsausweise für die Stimbeteiligungsstatistik des Kantons St. Gallen. Scanning von Bündeln mit höchstens 300 Stimmrechtsausweisen mittels Scangerät	ENDE	Sekretariat	12_Scanning Stimmrechtsausweise

* Tag 0 = Abstimmungssonntag

Anhang 3: Ablaufplan Sachabstimmungen

Tag*	NR.	Prozess	Vorgehen	Nächster Prozess	Akteure Status Quo	Dokumente
ca. "-7"	6.1.	Funktionstest Scanner	Der Scanner für die Stimmzettel wird eingerichtet und mittels 30 fabrizierter Stimmzettel auf das korrekte Funktionieren überprüft. Programm für das Scanning: SuisseVote	6.2.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"ca. -30 bis und mit -2"	0.3.	Feststellung Entwicklung Stimbeteiligung	Briefliche ankommende Stimmcouverts werden bereits vor dem Abstimmungswochenende laufend gewogen bzw. abgezählt, um die Entwicklung der Stimbeteiligung über die Zeit darstellen zu können	ENDE	Sekretariat	
"-1"	6.2.	Plausibilisierungscheck Scanning	Am Samstag vor dem eigentlichen Scanning werden 200 Stimmzettel (rund 1 %) einerseits eingescannt und andererseits von Hand ausgezählt («Strichli-Liste»). Dies dient am Sonntag zur Plausibilisierung des Endergebnisses (Stichproben-Erhebung). Die 200 genutzten Stimmzettel werden anschliessend in den normalen Auszählungsprozess gegeben	2.5.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel, 00_RL; Weisung betr. Ermittlung des Wahl- und Abstimmungserg

"-6 bis und mit -2"	1.1.	Betreuung Vorzeitige Stimmabgabe	Entgegennahme von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts (analog Urnenabstimmung) durch den Schalter der Bevölkerungsdienste. Stimmrechtsausweis und Stimmzettelcouvert werden getrennt abgegeben	2.1.2.1.	Mitarbeitende Bevölkerungsdienste	Vorzeitige Stimmabgabe Protokoll/04_Merkblatt Persönliche vorzeitige Stimmabgabe/Vorzeitige Stimmabgabe Protokoll
"0"	1.2.	Betreuung Stimmabgabe an Wahlurne	Abwicklung Urnenabstimmung (10.00 bis 12.00 Uhr am Abstimmungssonntag).	2.1.2.1.	Stimmenzählende (3)	05_Merkblatt Persönliche Stimmabgabe an der Urne
"-1, 0"	2.1.1.	Aufschneiden Zustellcouverts (briefliche Stimmabgabe)	Aufschneiden der Zustellcouverts mit Schneidmaschine	2.2.	Stimmenzählende, Ausschuss (mind. 1)	
"-1, 0"	2.1.2.1.	Urnенöffnung	A: Vorzeitige Stimmabgabe: Öffnung der Urne am Samstag B: Normale Urnenabstimmung: Öffnung der Urne am Sonntag nach 12:00 Uhr	A: 2.1.2.2 & 2.4 B: 2.4	Ausschuss (2)	Rapport Plombierungen
"0"	2.1.2.2.	Zählung Stimmrechtsausweise Urnenabstimmung	Stimmrechtsausweise werden gezählt und im Urnenprotokoll eingetragen. Urnenprotokoll wird von allen drei für die Urnenabstimmung zuständigen Stimmenzählenden unterzeichnet.	ENDE	Stimmenzählende (3)	11_Beilage zum Abstimmungsprotokoll/Rapport Stimm-ausweise 22.09.2024
"-1, 0"	2.2.	Auspicken Zustellcouverts	Der Inhalt der geöffneten Zustellcouverts wird entnommen. Stimmrechtsausweise und ungeöffnete Stimmzettelcouverts werden auf separaten Stapeln abgelegt. A: Gültig U: Ungültig: Wenn Stimmrechtsausweis nicht unterschrieben, Stimmzettel nicht in separatem Couvert oder Stimmrechtsausweis aus anderer Gemeinde S: Stimmrechtsausweis Auslandschweizer	A: 2.3. & 2.4 U: 3.1. S: 4.1.	Stimmenzählende	07_Instruktion Auspacken der brieflichen Stimmen

"-1, 0"	2.3.	Zählung Stimmrechtsausweise Briefliche Abstimmung	Stimmrechtsausweise werden mittels Zählmaschine gezählt. Man zählt 100er-Bündel. Zwischen-total der Stimmrechtsausweise wird laufend von der zuständigen Stimmenzähler:in erfasst (händisch nicht elektronisch). Anschliessend wird die Anzahl Stimmrechtsausweise in VOTING erfasst. Nur als Plausibilisierungsschritt, es muss immer mehr Stimmrechtsausweise geben als gelbe Stimmzettelcouverts.	ENDE	Stimmenzählende	07_Instruktion Auspacken der brieflichen Stimmen/Rapport Stimmabschreibe 22.09.2024
"-1, 0"	2.4.	Öffnung Stimmzettelcouverts	A: Je ein Stimmzettel pro Abstimmungsfrage oder weniger U: Mehrere Stimmzettel pro Abstimmungsfrage, nicht handschriftlich ausgefüllt oder ehrverletzende Bemerkungen S: Zerschnittene Stimmzettel	A: 2.5. U: 3.2. S: 4.2.	Stimmenzählende	08_Instruktion Wahl und Sachabstimmung; Kontrolle der Scanba
"-1, 0"	2.5.	Sortierung Inhalt Stimmzettelcouverts	A: Stimmzettel Sachabstimmungen B: Wahlzettel Majorzwahlen (Stadtrat) C: Leere Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament) D: Unveränderte Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament) E: Veränderte Wahlzettel Proporzwahlen (Stadtparlament)	A: 7.1. B: Siehe Ablaufplan Majorzwahlen C: Siehe Ablaufplan Proporzwahlen D: Siehe Ablaufplan Proporzwahlen E: Siehe Ablaufplan Proporzwahlen	Stimmenzählende	B - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä/D - Stadtparlament; veränderte Stimmzettel; Einsortieren
"-1, 0"	7.1.	Kontrolle Scanbarkeit	A: Ankreuzung durch Scanner lesbar B: Ankreuzung durch Scanner nicht lesbar, etwa wegen Verwendung von Tipp-Ex, wegen Ausmalung, Kreuzen über mehrere Kästchen, Kreuze mit zu geringem Farbanteil oder Stimm-/Wahlzettel mit Verschmutzungen, Beschädigungen etc. im Bereich der Justierzeichen oder kopierte Stimmzettel oder zerrissene Stimmzettel U: Wahlzettel enthält ehrverletzende Bemerkungen	A: 7.3.1. B: 7.2. U: 3.2.	Stimmenzählende, Ausschuss	10_Sachabstimmung; Kontrolle Scanbarkeit (intern Ausschuss)/K - Sachabstimmung; Kontrolle der Scanbarkeit/

						08_Instruktion Wahl und Sachabstimmung; Kontrolle der Scanba
"-1, 0"	7.2.	Erstellung Ersatzbeleg	Erstellung von Ersatzbelegen für Stimm-/Wahlzettel mit unklaren Ankreuzungen im Vier-Augen-Prinzip. Originalstimmzettel und Ersatzstimmzettel werden nummeriert, um den Vorgang zu dokumentieren und die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.	7.3.1.	Ausschuss (mind. 2)	10_Sachabstimmung; Kontrolle Scanbarkeit (intern Ausschuss)
"-1, 0"	7.3.1.	Scanning Stimm-/Wahlzettel	Ca. 400 Stimm-/Wahlzettel (Format A5) / ca. 200 Stimm-/Wahlzettel (Format A4) ins Einzugsfach legen. Stimm-/Wahlzettel werden durch zuvor eingerichteten Scanner mithilfe des Programms SuisseVote automatisch eingescannt und das Ergebnis je Stimm-/Wahlzettel wird ermittelt. Stimm-/Wahlzettel werden während des Einscannens fortlaufend verifiziert A: Scanning erfolgreich B: Scanning nicht erfolgreich	A: 7.3.3. B: 7.3.2.	Stimmenzählende	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel/Scanning Protokoll
"-1, 0"	7.3.2.	Nacherfassung nicht-scannbare Stimm-/Wahlzettel	Stimm-/Wahlzettel, die nicht gescannt werden können (Leuchtstift oder zerrissene Zettel), werden im Scannerprogramm manuell erfasst. Sie erhalten einen Duplikatstempel. Die ersetzen Stimm-/Wahlzettel werden gekennzeichnet (erster und letzter Zettel handschriftlich mit Laufnummer kennzeichnen) und abgelegt.	7.3.3.	Stimmenzählende	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"-1, 0"	7.3.3.	Ausdruck Protokoll	Nach Abschluss des Scannings am Samstag und Sonntag wird jeweils ein Protokoll zur Ergebnissicherung ausgedruckt.	7.4.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"0"	7.4.	Erfassung Resultat	Das auf dem finalen Protokoll vom Sonntag notierte Ergebnis (Anzahl Ja, Nein, Leer) wird auf der kantonalen Plattform VOTING erfasst	7.5.	Sekretariat	06_Einreichen und Scanning Stimmzettel
"0"	7.5.	Kontrolle und Bestätigung des Abstimmungsresultats	Das ermittelte Abstimmungsresultat wird im Rahmen einer Ausschusssitzung begutachtet und die von VOTING generierten Formulare werden unterzeichnet	ENDE	Sekretariat, Präsidium, Ausschuss	

"-2, -1, 0"	3.1.	Ungültigkeitserklärung: Brieflich ungültige	Ungültigkeitserklärung von Stimmmaterial, welches aufgrund falscher Zustellung durch den Stimberechtigten ungültig ist, da Stimmrechtsausweis nicht unterschrieben, Stimmzettel nicht in separatem Couvert oder Stimmrechtsausweis aus anderer Gemeinde	ENDE	Ausschuss	09_Sachabstimmung; Briefliche Stimmabgabe (intern Ausschuss)
"-1, 0"	3.2.	Ungültigkeitserklärung: Materiell ungültige	A: Wenn mehrere gleichlautende Stimmzettel in Stimmzettelcouvert enthalten -> Alle zerreißen bis auf einen U: Mehrere nicht gleichlautende Stimmzettel für eine Vorlage, nicht amtliche Stimmzettel, nicht handschriftlich ausgefüllt, ehrverletzende Angaben	A: 2.5. U: ENDE	Ausschuss	09_Sachabstimmung; Briefliche Stimmabgabe (intern Ausschuss)
"-2, -1, 0"	4.1.	Spezialfall Auslandschweizer*innen	Stimmmaterial mit Stimmrechtsausweisen von Auslandschweizer*innen werden durch eine zuständige Person in der Stadtverwaltung an den Kanton übergeben	ENDE	Ausschuss	
"-1, 0"	4.2.	Spezialfall zerschnittene Stimmzettel	A: Wenn alle Teile vorhanden: durch Ausschuss zusammenkleben bzw. Ersatzbeleg erstellen U: Wenn nur ein Teil vorhanden: Ungültig	A: 2.5. U: ENDE	Ausschuss	C - Erneuerungswahlen; Stadtparlament; Stadtrat und Stadtprä
"+1"	0.4.	Scanning der Stimmrechtsausweise für STISTAT	Scanning der Stimmrechtsausweise für die Stimbeteiligungsstatistik des Kantons St. Gallen. Scanning von Bündeln mit höchstens 300 Stimmrechtsausweisen mittels Scangerät	ENDE	Sekretariat	12_Scanning Stimmrechtsausweise

* Tag 0 = Abstimmungssonntag