IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2012

Nr. 2012/438
KR.Nr. A 230/2011 (STK)

Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): 2. Wahlgang bei Majorzwahlen (14.12.2011)
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit ein allfälliger 2. Wahlgang bei Majorzwahlen so angesetzt werden kann, damit die Gewählten ihr Amt eine volle Amtszeit ausüben können und nicht wegen allfälliger Wahlbeschwerden daran gehindert werden, ihr Amt zum vorgesehenen Zeitpunkt antreten zu können. Um eine Verkürzung der Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang zu ermöglichen und praktikabel zu gestalten, ist zu prüfen, ob für einen allfälligen zweiten Wahlgang dem amtlichen Wahlmaterial keine persönlichen Schriften oder Prospekte der Kandidierenden mehr beigelegt werden, sondern nur noch eine amtliche Liste der Kandidierenden für den zweiten Wahlgang (analog Kanton Bern).
Weiter ist zu prüfen, ob im Falle der Verhinderung des Amtsantritts zum ordentlichen, vorgesehenen Termin der oder die bisherigen Amtsträger ihr Amt solange ausüben, bis die Gewählten ihr Amt antreten können oder ein Ersatz gewählt wird.
Zusätzlich bitten wir um Beantwortung folgender Fragen:

1. Stimmt es, dass mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen bereits im Jahr 2011 der zweite Wahlgang hätte früher als am 4. Dezember angesetzt werden können?
2. Werden bei einem früheren Ansetzen des zweiten Wahlganges die Rechte der Auslandschweizer verletzt? Könnte diese Benachteiligung gesetzlich geregelt werden?
3. Wie haben die anderen Kantone, welche zum Teil bereits nach drei Wochen den zweiten Wahlgang durchführen, die Teilnahme der Auslandschweizer an dieser Wahl geregelt?

2. Begründung

Wir haben mit der Einreichen dieses Auftrages gewartet, bis die Ständeratswahlen im Kanton Solothurn über die Bühne gegangen sind. Zwar ist unterdessen bereits ein ähnlicher Vorstoss eingereicht worden, aber unser Vorstoss unterscheidet sich doch erheblich von diesem, weshalb wir uns erlauben, unseren Auftrag trotzdem noch einzureichen.
Nachdem 2011 der späte Termin des zweiten Wahlganges der Ständeratswahlen des Kantons Solothurn dazu geführt hat, dass der Gewählte, wegen der Fristenlage, in der ersten Woche nicht an den Sitzungen der ersten Session des Ständerates teilnehmen durfte, ist allen klar geworden, dass hier Handlungsbedarf besteht. Der Kanton Solothurn war in der ersten Sessionswoche nur mit einer Standesstimme in Bern vertreten. In anderen Kantonen ist für diesen Fall gesetzlich vorgesehen, dass der bisherige Amtsinhaber noch so lange an den Sitzungen des Ständerates teilnimmt, bis der Nachfolger vereidigt werden kann.

Die heutige lange Frist zwischen den Wahlgängen ist auch für die Kandidaten eine Zumutung, abgesehen von der finanziellen Zusatzbelastung. Hier könnte eventuell die Lösung des Kantons Bern, der für den zweiten Wahlgang nur noch eine amtliche Liste, aber kein persönliches Wahlmaterial mehr verschickt, eine Möglichkeit sein, wenigstens die finanzielle Belastung etwas zu mildern. Für die übrige Begründung verweisen wir auf den Vorstosstext.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Bei kantonalen Urnengängen wurde bisher eine Mindestfrist von 6 Wochen bis zum zweiten Wahlgang benötigt. Diese Mindestfrist ist vor allem aus zwei Gründen nötig: Der Kanton Solothurn räumt den Auslandschweizern das aktive Wahlrecht in kantonalen Angelegenheiten ein und das Gesetz erlaubt das Auswechseln von Kandidatinnen/ Kandidaten. Das Verfahren mit der Möglichkeit von Rückzügen und Anmeldung neuer Kandidatinnen/Kandidaten nimmt bereits 8 Tage in Anspruch. Im Weiteren werden rund 2 Wochen benötigt für die eigentlichen Wahlvorbereitungen (Prüfung Wahlvorschläge, Druckvorstufe, Druck der Wahlzettel und Prospekte, Ausrüsten des Materials und Transport zu allen 120 Gemeinden), 3-4 Arbeitstage stehen den Gemeinden für das Verpacken des Materials (inkl. Prospekte) und für die Postaufgabe zur Verfügung, mindestens 6 Arbeitstage benötigt die Post für die Zustellung an die Stimmberechtigten, 1 Woche verbleibt für die briefliche Stimmabgabe.

3.2 Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an einer raschen Durchführung eines zweiten Wahlgangs. Mit einer kurzen Frist kann unmittelbar an die schon erfolgte Meinungsbildung angeschlossen werden. Zudem ist zu gewährleisten, dass der Kanton zu Beginn der neuen Legislatur und insbesondere bei den jeweils Mitte Dezember stattfindenden Bundesratswahlen vertreten ist. Zwischen den Erneuerungswahlen und dem Beginn der ersten Wintersession bleibt nicht viel Zeit für zweite Wahlgänge. Die Einhaltung der Fristen ist auch in anderen Kantonen ein Problem, insbesondere wenn sie ein Anmeldeverfahren kennen und das aktive Wahlrecht der Auslandschweizer auf kantonaler Ebene gewährleisten sollten. Im Kanton Bern muss das Wahlmaterial nur fünf Tage vor der Stichwahl bei den Stimmberechtigten sein; trotzdem gelang es nur ganz knapp, das Wahlmaterial rechtzeitig zuzustellen (s. ‚Wahlversand-Krimi vor der entscheidenden Ständeratswahl'; Bund vom 16.11.2011). Aufgrund kantonaler Fristen oder hängiger Beschwerden konnten in der Vergangenheit einige Abgeordnete nur teilweise oder gar nicht an der Session teilnehmen. Die Verschiebung der Erneuerungswahlen oder der Legislatureröffnung (oder der Bundesratswahlen) zur Vermeidung von wahlbedingten Vakanzen war daher schon verschiedentlich Gegenstand parlamentarischer Vorstösse auf eidgenössischer Ebene. Die Vorschläge wurden indessen alle verworfen. Somit ist es Sache des Kantons, die Fristen so zu verkürzen, dass der zweite Wahlgang möglichst früh stattfinden kann. Wir sind daher bereit, Anpassungen im Gesetz vorzunehmen, damit zweite Wahlgänge bei Majorzwahlen in der Regel innert 4 Wochen durchgeführt werden können. Damit genügend Zeit für die Vorbereitung, Produktion und den Versand des Wahlmaterials bleibt und die Stimmberechtigten das Wahlmaterial rechtzeitig erhalten, sind folgende Änderungen nötig:

- Verzicht auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten oder ev. Zulassung von Rückzügen und Neuanmeldungen nur noch bis Dienstag oder Mittwoch nach dem Wahltag (bisher bis zum übernächsten Montag; § 46 Abs. 2 und 3 GpR).

- Bei zweiten Wahlgängen werden keine Wahlprospekte mehr mit dem amtlichen Material versandt (Änderung von § 63 GpR, entsprechend der Regelung im Kanton Bern).

- Die Gemeinden werden verpflichtet, das Wahlmaterial per A-Post zu versenden.

- Die Frist für die briefliche Stimmabgabe wird von der Einberufungsbehörde auf 1 Woche verkürzt (für zweite Wahlgänge ist dies bereits heute möglich; § 62 GpR).

- Den Auslandschweizern wird das Stimm- und Wahlrecht nur noch auf eidgenössischer Ebene gewährt (bisher konnten sie die politischen Rechte auch in kantonalen Belangen ausüben; § 6 GpR).

3.3 Die Erfüllung der Auftrages wird Auswirkungen auf die Zahl der Urnengänge haben. Zweite Wahlgänge werden künftig nicht mehr zusammen mit eidgenössischen Abstimmungen stattfinden können (nach Bundesrecht erhalten die Stimmberechtigten das Stimmmaterial mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag; Art. 11 Abs. 3 BPR). Zudem können Zweitwahlgänge nicht mehr zusammen mit anderen Wahlen stattfinden. Insbesondere in Wahljahren werden zusätzliche Urnengänge für die zweiten Wahlgänge auf kantonaler und kommunaler Ebene nötig sein, weil diese nicht mehr zusammen mit den anderen - regionalen oder kommunalen - Wahlen stattfinden können (die Anmeldefrist und die Fristen für den Druck, Versand und die briefliche Stimmabgabe können für die Amteibeamten-, Gemeinderats- und Kommissionswahlen aufgrund des umfangreichen Wahl- und Wahlpropagandamaterials nicht derart massiv verkürzt werden). Die Durchführung zusätzlicher Urnengänge wird erheblichen Aufwand und Kosten für Kanton und Gemeinden zur Folge haben (Zustellkuverts, Einpacken des Materials, Porti, Informatik-Support, Einsatz der Wahlbüromitglieder an weiteren Sonntagen etc.). Zudem werden die Stimmberechtigten vermehrt zu Urne gerufen.

3.4 Es wird aufgrund der Feiertage und Schulferien nicht immer möglich sein, den zweiten Wahlgang innert 4 Wochen durchzuführen (Beispiel: Kantonsrats- und Regierungsratswahlen am 3. März 2013, 4 Wochen später ist Ostern). In der Osterwoche und während den Schulferien (vom 8. – 20. April) sind viele Wahlbüromitglieder abwesend. Im weiteren ist jeweils auch zu beachten, dass das Wahlmaterial den Gemeinden nicht in der Ferienzeit zugestellt wird. Um die nötige Flexibilität bei der Festsetzung der Wahltermine zu erhalten, ist anstelle einer zwingenden Bestimmung eine Formulierung zu wählen, welche Ausnahmen zulässt (z.B. ‚in der Regel').

3.5 In Beschwerdefällen wird die kürzere Frist zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang keine Gewähr bieten, dass die im zweiten Wahlgang gewählten Ständeräte an der Wintersession teilnehmen können. Um zu gewährleisten, dass der Kanton auch bei Erneuerungswahlen und im Falle einer Vakanz im Ständerat vertreten ist, muss das Gesetz mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach Gewählte erst dann Einsitz im Rat nehmen, wenn **beide** Mitglieder rechtskräftig gewählt sind.

3.6 Zu den Fragen:

3.6.1 *Stimmt es, dass mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen bereits im Jahr 2011 der zweite Wahlgang hätte früher als am 4. Dezember angesetzt werden können?*

Ja, die Einberufungsbehörde kann bei zweiten Wahlgängen von den im Gesetz genannten und bei eidgenössischen Abstimmungen üblichen Fristen für die Ablieferung des Wahlmaterials bei den Gemeinden und für die Zustellung an die Stimmberechtigten abweichen. Die Frist für die briefliche Stimmabgabe wurde bereits auf 2 Wochen verkürzt. Eine weitere Verkürzung auf 1 Woche hätte die Auslandschweizer faktisch vom Wahlrecht ausgeschlossen. Die Festsetzung des zweiten Wahlgangs der Ständeratswahlen erfolgte überdies zu einer Zeit, als im Zusammenhang mit dem zweiten Wahlgang der bernischen Ständeratsersatzwahl vom 6. März 2011 zwei Wahlbeschwerden eingereicht wurden, weil Stimmberechtigte (Auslandschweizer) das Wahlmaterial zu spät erhalten hatten. Vor Verwaltungsgericht und später vor Bundesgericht wurde die Wiederholung der Stichwahl beantragt, weil den Auslandschweizern eine Teilnahme an der Wahl verwehrt und die durch Art. 34 BV gewährleistete Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt worden sei. Um ähnliche Beschwerden und das Risiko einer Wiederholung des zweiten Wahlganges im Kanton Solothurn zu vermeiden, wurde die Frist für die briefliche Stimmabgabe nicht bis auf eine Woche verkürzt bzw. der zweite Wahlgang nicht früher angesetzt.

3.6.2 Werden bei einem früheren Ansetzen des zweiten Wahlganges die Rechte der Auslandschweizer verletzt? Könnte diese Benachteiligung gesetzlich geregelt werden?

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist die Wahl- und Abstimmungsfreiheit dann beeinträchtigt, wenn ein erheblicher Teil der Stimmberechtigten faktisch von der Ausübung des Stimmrechts ausgeschlossen wird, so dass nicht mehr von einer richtigen Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft gesprochen werden kann (BGE 116 a 359 E. 3b S. 365). Ein solcher Ausschluss kann dadurch bewirkt werden, dass den Betroffenen die Wahlunterlagen gar nicht oder nicht rechtzeitig zugestellt werden. Zwar hat das Bundesgericht die Beschwerde eines stimmberechtigten Auslandschweizers am 15. September 2011 abgewiesen, weil der Beschwerdeführer nicht auf den Entscheid des Verwaltungsgerichtes einging bzw. nicht aufzeigte, auf welche Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen er sich berief. Die Vorinstanz konnte aufgrund der Stimmendifferenzen ausschliessen, dass die teilweise sehr späte Zusendung des Wahlmaterials im Kanton Bern zu einem anderen Ergebnis bzw. zu einer Verfälschung des Wahlergebnisses geführt hat.
Bei einem Ansetzen des zweiten Wahlganges innert 4 Wochen wird es nicht möglich sein, das Wahlmaterial den Auslandschweizern in jedem Fall rechtzeitig zuzustellen, so dass sie brieflich wählen können. Selbst wenn auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten verzichtet und bei Stichwahlen kein Werbematerial mehr verschickt wird, ist davon auszugehen, dass zahlreichen Auslandschweizer Stimmberechtigten die Teilnahme am zweiten Wahlgang verwehrt bliebe. Daran wird auch eine Gesetzesbestimmung, wonach keine Rechtsfolgen aus der verspäteten Zustellung abgeleitet werden können, nichts ändern. Im Übrigen würde auch die Möglichkeit, elektronisch wählen zu können, keine Abhilfe schaffen. Wenn der Gesetzgeber verschiedene Wege zur Ausübung des Stimmrechts vorsieht, müssen diese auch genutzt werden können. Die briefliche Stimmabgabe kann daher nicht zum vorneherein faktisch ausgeschlossen werden. Die Problematik entfällt nur dann, wenn das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer auf eidgenössische Angelegenheiten beschränkt wird (im 2011 konnten Auslandschweizer in 11 Kantonen an den Ständeratswahlen teilnehmen).

3.6.3 *Wie haben die anderen Kantone, welche zum Teil bereits nach drei Wochen den zweiten Wahlgang durchführen, die Teilnahme der Auslandschweizer an dieser Wahl geregelt?*

In den Kantone SH, TH und VD, welche den zweiten Wahlgang innert 3 Wochen durchgeführt haben, sind die Auslandschweizer in kantonalen Angelegenheiten nicht stimm- und wahlberechtigt (Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen). Etliche Kantone kennen zudem gar kein Anmeldeverfahren, sie führen die Kandidatennamen im amtlichen Wahlmaterial nicht auf (die Kandidaten müssen sich über die Medien selber bekannt machen) und versenden überdies kein Propagandamaterial (die Parteien stellen die Prospekte den Wahlberechtigten selber zu).

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Aktuarin Justizkommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat