

## ***Änderung der Gesetzes über die politischen Rechte (GpR)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 15. Mai 2012, RRB Nr. 2012/976

### **Zuständiges Departement**

Staatskanzlei

### **Vorberatende Kommission**

Justizkommission

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Kurzfassung .....                                                    | 3  |
| 1. Ausgangslage .....                                                | 5  |
| 1.1 Überwiesene Aufträge .....                                       | 5  |
| 1.2 Weitere Anliegen .....                                           | 5  |
| 1.3 Zeitliche Vorgaben .....                                         | 6  |
| 1.4 Vernehmlassungsverfahren .....                                   | 6  |
| 1.5 Erwägungen zu den Änderungen i.S. Auftrag Markus Schneider ..... | 6  |
| 1.6 Alternativen .....                                               | 8  |
| 2. Verhältnis zur Planung .....                                      | 9  |
| 3. Auswirkungen .....                                                | 9  |
| 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen .....                    | 9  |
| 3.2 Vollzugsmassnahmen .....                                         | 10 |
| 3.3 Folgen für die Gemeinden .....                                   | 10 |
| 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....         | 10 |
| 5. Rechtliches .....                                                 | 19 |
| 6. Antrag .....                                                      | 19 |

## Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

## Kurzfassung

Mit dieser Vorlage werden die folgenden Aufträge des Kantonsrates erfüllt:

- Auftrag überparteilich: Listenverbindungen: Beschränkung auf das Wesentliche (KRB vom 28. März 2012, A 227/2011)
- Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang bei Majorzwahlen – bitte künftig nicht langsamer als die Berner (KRB vom 21. März 2012, A 194/2011)
- Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): Rechtsunsicherheit betr. Nichterreichen des Quorums für den 2. Wahlgang bei einer Majorzwahl, wenn mehr als 1 Sitz zu besetzen ist (KRB vom 21. März 2012, A 188/2011)
- Auftrag Fabian Müller (SP, Balsthal): Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die definitive Einführung von e-Voting (KRB vom 2. November 2011, A 191/2010)

Gleichzeitig nehmen wir mit dieser Gesetzesrevision bestehende Anliegen auf und schlagen entsprechende Änderungen vor (s. Ziffer 1.2 und Erläuterungen in Ziffer 4).

Nach dem Wortlaut der drei erstgenannten Aufträge sind die Gesetzesänderungen so zu terminieren, dass sie bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen (Kantonsrats- und Regierungsratswahlen vom 3. März 2013) angewendet werden können. Der Auftrag überparteilich betreffend Listenverbindungen sieht zudem explizit vor, dass die Vorlage dem Kantonsrat innert 6 Monaten zu unterbreiten ist.

Um die terminlichen Vorgaben des Kantonsrates zu erfüllen, wurde die Vorlage innert eines Monats ausgearbeitet. Somit kann sie an der Sitzung der Justizkommission vom 24. Mai 2012 vorberaten werden. Sollen die Gesetzesänderungen noch vor den nächsten Gesamterneuerungswahlen in Kraft treten, sind sie vom Kantonsrat in der Juni-Session 2012 zu beschliessen. Die Referendumsfrist von 90 Tagen beginnt ab Publikation im Amtsblatt und wird Ende September ablaufen. Wird das Referendum nicht ergriffen, kann die Vorlage nach der Genehmigung durch den Bund in Kraft gesetzt werden. Damit sollte rechtzeitig - noch vor Ablauf der Anmeldefrist für die Wahlvorschläge am 17. Dezember 2012 - klar sein, welche Regelung bezüglich der Listenverbindungen gilt.

Gemäss Auftrag Markus Schneider soll ein allfälliger 2. Wahlgang bereits bei den nächsten Regierungsratswahlen innert 4 Wochen stattfinden. Dies ist aufgrund des Kalenders (Ostern am 31. März 2013) ausgeschlossen. Die Regierungsratswahlen finden gemäss Wahlkalender 2013 am 3. März statt (eidg. Abstimmungstermin); ein allfälliger 2. Wahlgang ist 6 Wochen später, am 14. April vorgesehen. Indem der 2. Wahlgang gleichzeitig mit den Amteibeamtenwahlen und Gemeinderatswahlen stattfindet, können die Kosten für einen zusätzlichen Urnengang eingespart werden.

Um auch in künftigen Wahljahren Zweitwahlgänge auf die weiteren Urnengänge abstimmen zu können, unterbreiten wir Ihnen eine **Variante** zur generellen Frist von 4 Wochen (s. Ziffer 1.6.). Damit können zusätzliche Urnengänge mit Kostenfolgen vermieden werden. Überdies wird auch den Gemeinden ermöglicht, die Zweitwahlgänge auf die eidgenössischen und kantonalen Urnengänge abzustimmen und Kosten für zusätzliche Urnengänge einzusparen.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR).

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Überwiesene Aufträge**

Mit dieser Vorlage werden die folgenden Aufträge des Kantonsrates erfüllt:

- Auftrag überparteilich: Listenverbindungen: Beschränkung auf das Wesentliche (KRB vom 28. März 2012, A 227/2011)
- Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang bei Majorzwahlen – bitte künftig nicht langsamer als die Berner (KRB vom 21. März 2012, A 194/2011)
- Auftrag Roland Heim (CVP, Solothurn): Rechtsunsicherheit betr. Nichterreichen des Quorums für den 2. Wahlgang bei einer Majorzwahl, wenn mehr als 1 Sitz zu besetzen ist (KRB vom 21. März 2012, A 188/2011)
- Auftrag Fabian Müller (SP, Balsthal): Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die definitive Einführung von e-Voting (KRB vom 2. November 2011, A 191/2010)

Der Auftrag Markus Schneider erfordert diverse Änderungen im Gesetz über die politischen Rechte (GpR). Wir verweisen diesbezüglich auf Ziffer 1.5 hienach.

### **1.2 Weitere Anliegen**

Gleichzeitig schlagen wir mit dieser Gesetzesrevision noch weitere Änderungen vor:

- § 5 Abs. 1 a) und c): Stimmberechtigung (Bereinigung Text gemäss Kantonsverfassung)
- § 9 Abs. 2: Führung des Stimmregisters für Auslandschweizer/innen (Zentralisierung)
- § 29<sup>bis</sup>: Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise (Präzisierung von Art. 67 Abs. 2 KV gemäss bisheriger Praxis)
- § 52: Meldung von Listen-/Unterlistenverbindungen (bis Ablauf Anmeldefrist)
- § 66<sup>bis</sup>: Richtlinien zum Anbringen von Plakaten bei Wahlen und Abstimmungen
- § 92 Abs. 1: Beginn der Auszählarbeiten am Vortag des Urnengangs möglich
- § 113 Abs. 2: Berechnung des absoluten Mehrs (Präzisierung bei mehreren Mandaten)
- § 127 Abs. 4: Stille Wahl (wenn Nachrücken und Nachnomination nicht möglich sind)
- § 154<sup>bis</sup>: Stellungnahmen der Initiativ- oder Referendumskomitees in den Abstimmungserläuterungen (gesetzliche Grundlage)

### 1.3 Zeitliche Vorgaben

Gemäss den Auftragstexten sind die entsprechenden Gesetzesänderungen so zu terminieren, dass sie bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen (Kantonsrats- und Regierungsratswahlen vom 3. März 2013) angewendet werden können. Der Auftrag überparteilich betreffend Listenverbindungen sieht zudem explizit vor, dass die Vorlage innert 6 Monaten zu unterbreiten ist.

Um die terminlichen Vorgaben des Kantonsrates zu erfüllen, wurde die Vorlage innert eines Monats ausgearbeitet. Sollen die Gesetzesänderungen noch vor den nächsten Gesamterneuerungswahlen in Kraft treten, sind sie vom Kantonsrat in der Juni-Session 2012 zu beschliessen. Die Referendumsfrist von 90 Tagen beginnt ab Publikation im Amtsblatt und wird Ende September ablaufen. Die Änderung unterliegt noch der Genehmigung des Bundes. Wird das Referendum nicht ergriffen, kann die Vorlage rechtzeitig vor den Gesamterneuerungswahlen in Kraft gesetzt werden. Damit sollte noch vor Ablauf der Anmeldefrist für die Wahlvorschläge (17. Dezember 2012) klar sein, welche Regelung bezüglich der Listenverbindungen gilt. Die Parteien können ihre Listenverbindungen somit fristgerecht der Eingabestelle melden. Wird das Referendum ergriffen, ist das Inkrafttreten der Gesetzesänderung vor den Gesamterneuerungswahlen nicht gewährleistet.

Der vom Kantonsrat überwiesene Auftrag Markus Schneider verlangt, dass bereits die nächsten Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat mit der auf 4 Wochen verkürzten Frist durchgeführt werden. Die Kantons- und Regierungsratswahlen wurden wegen der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 auf dasselbe Datum festgesetzt. Genau 4 Wochen später, am 31. März 2013, ist Ostern. Somit ist es aufgrund der Osterfeiertage gar nicht möglich, einen allfälligen zweiten Wahlgang der Regierungsratswahlen 4 Wochen nach dem ersten Wahlgang durchzuführen. Im Weiteren war bei der Festlegung des Wahlkalenders nicht klar, ob der Kantonsrat alle Gesetzesänderungen beschliessen wird, welche zur Verkürzung der Frist auf 4 Wochen erforderlich sind. Wir haben uns deshalb auf das geltende Recht abgestützt. Wäre der zweite Wahlgang 5 Wochen nach dem ersten Wahlgang, d.h. am 7. April festgesetzt worden, hätten die meisten Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen ihr Wahlrecht nicht ausüben können und wären faktisch vom Urnengang ausgeschlossen worden. Zudem wäre ein zusätzlicher Urnengang für die Amteibeamtenwahlen und die Gemeinderatswahlen erforderlich gewesen, weil die Fristen für diese Wahlen nicht im selben Mass hätten verkürzt werden können. Ein zusätzlicher Wahlgang hätte Aufwand und Kosten von rund 300'000 Franken für den Kanton und die Gemeinden zur Folge gehabt. Die Wahlberechtigten wären nach drei Wochen schon wieder zu Wahlen einberufen worden (da Gemeinderatswahlen vor Ablauf der Anmeldefrist für die Beamtenwahlen stattfinden sollten). Überdies müsste mit einer tiefen Wahlbeteiligung gerechnet werden, wenn nur ein 2. Wahlgang stattfinden würde. Aufgrund dieser nachteiligen Folgen haben wir von einem früheren Datum für einen allfälligen 2. Wahlgang abgesehen. Die im Auftrag verlangte Frist von 4 Wochen wird daher im Wahljahr 2013 nicht eingehalten.

### 1.4 Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund der engen zeitlichen Vorgaben in den Auftragstexten und der kurzen Zeit, welche zur Ausarbeitung der Vorlage zur Verfügung stand, war es nicht möglich, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

### 1.5 Erwägungen zu den Änderungen i.S. Auftrag Markus Schneider

In der Stellungnahme zum Auftrag Markus Schneider haben wir aufgezeigt, dass eine Verkürzung der Frist zwischen erstem und zweiten Wahlgang auf 4 Wochen diverse Gesetzesänderungen erfordert. Damit genügend Zeit für die Vorbereitung, die Produktion und den Versand des Wahlmaterials bleibt und die Stimmberechtigten das Wahlmaterial rechtzeitig erhalten, sind insbesondere folgende Änderungen nötig:

- Verzicht auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten oder ev. Zulassung von Rückzügen und Neuansmeldungen nur noch bis Dienstag 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 für Zweitwahlgänge per A-Post zu versenden (oder per Boten zuzustellen).
- 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 Stimmberechtigten verbleibt daher weniger Zeit, um ihre Stimme brieflich abzugeben.
- Das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen wird auf die eidgenössische Ebene eingeschränkt (bisher konnten sie die politischen Rechte auch in kantonalen Belangen ausüben; § 6 GpR).

Nur mit der Realisierung aller Massnahmen ist es möglich, die kurze Frist von 4 Wochen einzuhalten. Es handelt sich zweifellos um recht einschneidende Änderungen. Betroffen davon sind die Parteien, die Kandidaten und Kandidatinnen, die Gemeinden, die Stimmberechtigten und insbesondere die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen. Eine Verkürzung der Frist wird im Weiteren auch 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 auch nicht mehr zusammen mit anderen Wahlen stattfinden. Insbesondere in Wahljahren werden zusätzliche Urnengänge auf kantonaler und kommunaler Ebene nötig sein. Die Fristen für den Druck und Versand des Wahlmaterials und für die briefliche Stimmabgabe können nämlich für die Amteibeamten-, Gemeinderats- und Kommissionswahlen aufgrund des umfangreichen Wahl- und Wahlpropagandamaterials nicht im gleichen Ausmass wie bei einer Stichwahl verkürzt werden. Die Durchführung zusätzlicher Urnengänge wird erheblichen Aufwand und Mehrkosten für Kanton und Gemeinden zur Folge haben (für Zustellkuverts, Einpacken des Materials, Porti, Informatik-Support, Entschädigung der Wahlbüromitglieder etc.). Zudem werden die Stimmberechtigten vermehrt zur Urne gerufen.

Auch die Gemeinden sind mit einer für alle Wahlen geltenden Frist von 4 Wochen gezwungen, ihre Zweitwahlgänge innert 4 Wochen abzuhalten. Dies ist sowohl in einem Wahljahr als auch bei Ersatzwahlen nicht immer vorteilhaft. Finden beispielsweise die Beamtenwahlen Mitte oder Ende Juni statt, wäre es aufgrund der Sommerferien gar nicht möglich, einen Zweitwahlgang innert 4 Wochen durchzuführen. Der 2. Wahlgang könnte erst nach den Ferien abgehalten werden. Da im September jeweils ein eidgenössisches Abstimmungsdatum vorgesehen ist, müsste er auf dieses Datum abgestimmt werden.

Der nachfolgende Terminplan zeigt den benötigten Zeitbedarf für die einzelnen Arbeitsschritte auf. Er kann nur dann eingehalten werden, wenn die oben aufgeführten Änderungen beschlossen werden. Beim aufgeführten Zeitbedarf handelt es sich um Mindestfristen. Verzögerungen im Druckbereich oder beim Transport zu allen 120 Gemeinden sind möglich (z.B. bei schlechten Strassenverhältnissen).

## Terminplan für 2. Wahlgänge (Frist 4 Wochen zwischen 1. und 2. Wahlgang)

Beispiel: Ständeratswahlen am 23. Okt. 2011 / 2. Wahlgang am 20. November 2011

| Datum               | minimal benötigte Dauer | Vorgang                                                                                                                                                                                     | Rechtsgrundlage                |
|---------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| So 23.10.2011       |                         | NR- und SR-Wahlen                                                                                                                                                                           |                                |
| Di 25.10.<br>17 Uhr | 2 Arbeitstage           | Ablauf Frist für allfällige Rückzüge und Ersatzkandidatur                                                                                                                                   | § 46 Abs.2 GpR                 |
| Mi 26.10.           | 1 Arbeitstag            | Prüfung Wahlvorschläge, Wählbarkeit, Unterschriften, Stimmrechtsbescheinigungen etc.<br>Info und Wahlzettel vorbereiten<br>Manus an Druckerei versenden<br>Publikation Kandidaten Amtsblatt | §§ 43 ff., 54 ff. GpR          |
| Do 27.10.           | 1 Arbeitstag            | Abzug in Druckerei erstellen<br>Kontrolle und Gut zum Druck retour an Staatskanzlei                                                                                                         |                                |
| Fr 28.10.           | 1 Arbeitstag            | Druckvorstufe und Druck                                                                                                                                                                     |                                |
| Mo 31.10.           | 1 Arbeitstag            | Ausrüsten und Bereitstellen Material für Versand an Gemeinden                                                                                                                               |                                |
| Di 1.11.            | ----                    | Allerheiligen                                                                                                                                                                               |                                |
| ab Mi 2.11.         | 3-4 Arbeitstage         | Spedition an 120 Gemeinden                                                                                                                                                                  |                                |
| Mo 7. 11.<br>12 Uhr |                         | Wahlmaterial bei allen Gemeinden                                                                                                                                                            | § 65 GpR                       |
| Di, Mi 8./9.11.     | 2 Arbeitstage           | Verpacken durch Gemeinden                                                                                                                                                                   |                                |
| Do 10.11.           |                         | Postaufgabe (A-Post oder Bote)                                                                                                                                                              | § 61 Abs. 1 <sup>bis</sup> GpR |
| Fr 11.11.           |                         | Zustellung an Stimmberechtigte                                                                                                                                                              | § 62 GpR                       |
| ab Sa 12.11.        | 1 Woche                 | Zustellfrist für Wahlmaterial 2. WG<br>Beginn briefliche Stimmabgabe                                                                                                                        | § 62 GpR                       |
| So 20.11.           |                         | 2. Wahlgang                                                                                                                                                                                 |                                |

Findet der zweite Wahlgang innert 4 Wochen statt, haben die Stimmberechtigten nur eine knappe Woche Zeit für die briefliche Stimmabgabe (inkl. Postweg zur Gemeinde). Der Terminplan zeigt überdies, dass die aufgezeigten Massnahmen erforderlich sind und die Termine nicht weiter verkürzt werden können, andernfalls zu wenig Zeit für die Produktion und den Versand des Wahlmaterials zur Verfügung steht.

### 1.6 Alternativen

Aufgrund der oben in Ziffer 1.5. geschilderten nachteiligen Folgen unterbreiten wir Ihnen eine **Variante**. Anlass zum Auftrag Markus Schneider gab der Termin des zweiten Wahlgangs der Ständeratswahl vom 4. Dezember 2011. Die National- und Ständeratswahlen fanden am 23. Oktober 2011 statt (Art. 19 Abs. 1 BPR), die eidgenössischen Räte traten am 5. Dezember zur konstituierenden Sitzung zusammen, die Wahl des Bundesrates war auf den 14. Dezember angesetzt. Dank der raschen Publikation der Ergebnisse und der umgehenden Validierung der Wahl am 9. Dezember sind die beiden Solothurner Ständeratssitze anlässlich der Bundesratswahl nicht vakant geblieben. Der neu gewählte Ständerat und der nachrückende Nationalrat wurden am 12. Dezember vereidigt; sie konnten gleichentags an der Session der eidg. Räte teilnehmen.

Mit der Erfüllung des Auftrags soll erreicht werden, dass ein allfälliger zweiter Wahlgang bei den Ständeratswahlen möglichst schnell durchgeführt wird, so dass keine Sedisvakanz im Ständerat entsteht. Das Interesse an einer lückenlosen Vertretung des Kantons im Ständerat ist vor allem im Hinblick auf die in der Wintersession stattfindenden Bundesratswahlen sehr gross. Die

meisten Kantone mit einem 2. Wahlgang haben diesen innert 5 Wochen abgehalten. Deshalb schlagen wir eine Regelung vor, wonach der zweite Wahlgang der Ständeratswahlen spätestens innert 5 Wochen stattfindet (s. Beschlussesentwurf und Erläuterungen zu § 31 b). Bei den anderen kantonalen und kommunalen Majorzwahlen soll hingegen auf eine zwingende Frist verzichtet werden. Dies ermöglicht es der kantonalen oder kommunalen Einberufungsbehörde, einen Zweitwahlgang so festzulegen, dass dieser gleichzeitig mit einer Abstimmung oder zusammen mit anderen Wahlen durchgeführt werden kann. So könnte zum Beispiel der zweite Wahlgang der Regierungsratswahlen gleichzeitig mit den Amteibeamtenwahlen und den Gemeinderatswahlen durchgeführt werden (wie dies bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen der Fall sein wird). Mit der Einsparung eines zusätzlichen Urnengangs in einem Wahljahr könnten Kosten von rund 300'000 Franken für Kanton und Gemeinden eingespart werden. Auch die Gemeinden erhalten mit dieser Variante mehr Flexibilität. Sie können Rücksicht auf den Wahlkalender nehmen, ihre Zweitwahlgänge auf einen eidgenössischen oder kantonalen Abstimmungstermin legen und damit Aufwand und Kosten einsparen. Dies ist sowohl in Wahljahren als auch bei Ersatzwahlen von Vorteil.

Auch bei dieser Variante sind jedoch die in Ziffer 1.5. aufgeführten Änderungen erforderlich, andernfalls die Ständeratswahlen nicht innert 5 Wochen durchgeführt werden könnten. Einzig die Frist für die briefliche Stimmabgabe könnte auf 2 Wochen (statt auf 1 Woche) verkürzt werden, so dass die Stimmberechtigten etwas mehr Zeit für die Stimmabgabe hätten. Als Alternative, bei welcher die aufgeführten Änderungen nicht nötig wären, fällt nur ein ganz anderer Termin für die Ständeratswahlen in Betracht. Diese könnten beispielsweise vor den Nationalratswahlen, an einem eidgenössischen Abstimmungsdatum im Februar oder im Mai durchgeführt werden. Ein solches Wahldatum wäre allerdings sehr speziell, da mit einer Ausnahme (AI) alle Kantone die National- und Ständeratswahlen gleichzeitig, am zweitletzten Sonntag im Oktober abhalten (dieser Zeitpunkt ist für die Gesamterneuerung des Nationalrates in Art. 19 Abs. 1 BPR festgelegt). Das eigentliche Ziel, eine verzögerte Einsitznahme im Ständerat zu vermeiden, wird damit erreicht. Das mit dem Auftrag ebenfalls verfolgte Ziel, kostentreibende lange Wahlkämpfe für Parteien und Kandidaten und Kandidatinnen zu vermeiden, wird jedoch nicht erreicht. Zudem können längere Beschwerdeverfahren auch in diesem Fall die Einsitznahme im Ständerat verzögern.

## **2. Verhältnis zur Planung**

Die Gesetzesrevision ist im Legislaturplan 2009-2013 nicht enthalten.

## **3. Auswirkungen**

### **3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen**

Die Vorlage hat gewisse personelle und finanzielle Konsequenzen für den Kanton und die Gemeinden, welche nicht genau beziffert werden können. Ist in einem Wahljahr ein zusätzlicher Urnengang aufgrund der verkürzten Frist zum 2. Wahlgang nötig, kann dies Kosten von rund 300'000 Franken für Kanton und Gemeinden zur Folge haben. Für den Kanton sind ca. 30 Stellenprozente erforderlich, wenn das Stimmregister für die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen zentral von der Staatskanzlei geführt wird. Im Gegenzug werden die Gemeinden davon entlastet. Die Portokosten für den Versand ins Ausland sind bei einer Zentralisierung vom Kanton zu tragen. Wesentliche Einsparungen resultieren, wenn das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen auf eidgenössische Angelegenheiten eingeschränkt wird (vgl. Erläuterungen zu § 6).

### 3.2 Vollzugsmassnahmen

Eine Änderung der Verordnung über die politischen Rechte ist bezüglich der Führung des Stimmregisters für die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen durch den Kanton erforderlich (§ 6 VpR).

### 3.3 Folgen für die Gemeinden

Bezüglich der Auswirkungen des Auftrags Markus Schneider auf die Gemeinden verweisen wir auf Ziffer 1.5. hievor. Die Verkürzung der Frist auf 4 Wochen erfordert zudem, dass die Gemeinden das Wahlmaterial für Zweitwahlgänge per A-Post versenden (oder per Boten umgehend verteilen). Dies ist mit Mehrkosten verbunden (bei Postversand 15 Rp./Stimmberechtigter). Der Verzicht auf den Versand von Wahlprospekten für Zweitwahlgänge wird für die Gemeindeverwaltungen gewisse Erleichterungen beim Verpacken und Kosteneinsparungen beim Versenden des Materials zur Folge haben. Zudem haben die Gemeinden keine Kosten mehr für den Versand ins Ausland zu tragen. Die Einschränkung der Listenverbindungen gilt ebenfalls für die kommunalen Proporzahlen (z.B. Gemeinderatswahlen, Kommissionswahlen). Die Änderungen betreffend Quorum für den 2. Wahlgang sowie Rücktritt und Auswechseln der Kandidatur gelten auch für die an der Urne durchgeführten kommunalen Majorzwahlen (z.B. bei der Wahl des Gemeindepräsidiums).

## 4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### § 5 Absatz 1 Buchstaben a und c: Stimmberechtigung

Bei dieser Änderung handelt es sich um eine Bereinigung des Gesetzestextes. Mit der Änderung des Gemeindegesetzes vom 26. Januar 2005 wurde § 5 Absatz 1 Buchstabe a und c GpR (Stimmberechtigung in der Einwohner- und in der Kirchgemeinde) geändert, da die Vorlage unter anderem auch zwei Verfassungsänderungen (fakultatives Ausländerstimmrecht für Einwohnergemeinden und fakultatives Stimmrechtsalter 16 für Kirchgemeinden) enthielt. Diese Verfassungsänderungen wurden jedoch in der Volksabstimmung vom 25. September 2005 abgelehnt. Die mit der Änderung des Gemeindegesetzes beschlossenen Zusätze kamen deshalb gar nie zur Anwendung (die Regelung der Stimm- und Wahlberechtigung in Art. 25 KV ging vor). Die Revision bietet Gelegenheit, den Wortlaut in Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zu bringen. In § 5 Absatz 1 Buchstabe a und c werden daher die Zusätze betreffend Ausländerstimmrecht und Stimmrechtsalter 16 gestrichen, so dass der Wortlaut wieder der früheren Fassung vor Änderung des Gemeindegesetzes entspricht.

### § 6: Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen

Nach dem geltenden § 6 können Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen das Stimm- und Wahlrecht nicht nur in Bundesangelegenheiten, sondern auch in kantonalen Belangen ausüben (bei Kantons- und Regierungsratswahlen, Ständeratswahlen und kantonalen Abstimmungen). Sind zweite Wahlgänge innert 4 Wochen durchzuführen (wie dies der Auftrag Markus Schneider verlangt), werden die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen nicht mehr rechtzeitig brieflich wählen können. Selbst wenn die Frist für Rückzüge und Neuanmeldungen verkürzt und bei Stichwahlen kein Werbematerial mehr verschickt wird, ist davon auszugehen, dass zahlreichen Auslandschweizer Stimmberechtigten die Teilnahme am zweiten Wahlgang verwehrt bliebe. Auch wenn der 2. Wahlgang innert 5 Wochen durchgeführt wird, stehen nur knapp 3 Wochen für die Postwege ins Ausland und retour an die Stimmgemeinde zur Verfügung. Den Stimmberechtigten im Ausland bleibt unter diesen Umständen nicht genügend Zeit für die Stimmabgabe. Die Verkürzung der Frist für Zweitwahlgänge wird einem erheblichen Teil der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen die Wahlteilnahme erschweren oder verunmöglichen (wir haben in unserer Stellungnahme zum Auftrag Markus Schneider darauf hingewiesen).

Wird ein erheblicher Teil der Stimmberechtigten faktisch von der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts ausgeschlossen, so dass nicht mehr von einer richtigen Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft gesprochen werden kann, ist die Wahl- und Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt. Es stellt sich daher die Frage, ob eine kantonale Bestimmung, welche die Stichwahl innert 4 Wochen nach dem ersten Wahlgang vorsieht, vor der Garantie der politischen Rechte und der Wahlfreiheit gemäss Artikel 34 BV standhält.

Dieselben Probleme, welche den Beschwerden zur Ständeratsersatzwahl im Kanton Bern vom 6. März 2011 des Kantons Bern zugrunde lagen, sind bei einer Verkürzung der Frist zum 2. Wahlgang auch im Kanton Solothurn zu erwarten. Mit Beschwerden könnten die Wahlen beim Verwaltungsgericht und beim Bundesgericht angefochten werden (wie dies bei den drei Rechtsstreitigkeiten im Kanton Bern der Fall war). Während der hängigen Beschwerdeverfahren könnten die Gewählten ihr Amt nicht antreten. Zwar hat das Bundesgericht die Stimmrechtsbeschwerde eines Auslandschweizers abgewiesen, soweit es darauf eintrat (Urteil 1 C\_243/2011 vom 15. September 2011, Zbl 3/2012). Die Vorinstanz konnte nämlich unter den konkreten Umständen eine Beeinflussung des Wahlergebnisses ausschliessen (weil selbst dann, wenn alle Auslandschweizer Ursula Wyss gewählt hätten, die zwischen ihr und Adrian Amstutz bestehende Stimmendifferenz nicht aufgewogen worden wäre). Wie jedoch das Bundesgericht in künftigen Fällen - bei anderen Ergebnissen - entscheiden wird, bleibt offen. Allfällige Beschwerden könnten bei knappen Stimmendifferenzen gutgeheissen werden. Der Kanton müsste in solchen Fällen eine Wiederholung der Wahlen anordnen. Die gesetzliche Regelung darf deshalb keinen Anlass zur Anfechtung bieten. Der Gesetzgeber hat die Fristen im Rahmen seiner Möglichkeiten so festzulegen, dass die Teilnahmemöglichkeit aller Stimmberechtigten am 2. Wahlgang gewährleistet ist.

Gemäss Angaben der Post gelten für den Versand ins Ausland je nach Destination ganz unterschiedliche Zustellfristen (vgl. <http://www.post.ch>, Rubrik ,Geschäftskunden/Briefe/Versand/International). Nach unseren Berechnungen und den bisherigen Erfahrungen ist eine Mindestfrist von 6 Wochen zwischen erstem und zweitem Wahlgang erforderlich, um den Stimmberechtigten im Ausland - auch aus entfernten Gebieten - eine Teilnahme zu ermöglichen (vgl. unsere Stellungnahme zum Auftrag Markus Schneider). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hält ebenfalls fest, dass eine Frist von mindestens 6 Wochen erforderlich sei, um die Teilnahmemöglichkeit aus dem Ausland zu gewährleisten (Stellungnahme vom 8. Febr. 2012 i.S. Motion Baschi Dürr und Konsorten betreffend Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizer). Bei einer Verkürzung der Frist auf 4 Wochen wird es dem grösseren Teil der Stimmberechtigten (vor allem jenen aus Übersee) nicht möglich sein, ihr Stimmmaterial auf dem Postweg rechtzeitig an die Stimmgemeinde zurückzusenden (bereits heute treffen einige Zustellkuverts erst nach dem Urnengang ein). Daran kann auch eine Gesetzesbestimmung, wonach keine Rechtsfolgen aus der verspäteten postalischen Zustellung abgeleitet werden können, nichts ändern (vgl. Art. 10 Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer). Im Übrigen würde auch die Möglichkeit, elektronisch wählen zu können, keine Abhilfe schaffen. Wenn der Gesetzgeber schon verschiedene Wege zur Ausübung des Stimmrechts vorsieht, müssen diese auch genutzt werden können, andernfalls den Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen keine Auswahlmöglichkeit bliebe. Die briefliche Stimmabgabe kann daher nicht zum vorneherein für einen Teil der Stimmberechtigten faktisch ausgeschlossen werden. Die Problematik entfällt nur dann, wenn das Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen auf eidgenössische Angelegenheiten eingeschränkt wird.

Aus den erwähnten Gründen bleibt bei einer Verkürzung der Frist keine andere Möglichkeit, als § 6 zu streichen und § 7 zu ändern, d.h. auf das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen in kantonalen Belangen zu verzichten. Die Mehrzahl der Kantone sieht denn auch kein Stimm- und Wahlrecht in kantonalen Belangen vor. Nur die folgenden Kantone kennen ein solches: BE, SZ, FR, BL, GR, TI, NE, GE, JU. Im Kanton ZH gilt das Wahlrecht nur für die Ständeratswahlen (jedoch nicht für andere Wahlen).

Zur Zeit sind rund 2'500 Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen im Kanton Solothurn registriert. Sie sind in über 100 verschiedenen Ländern wohnhaft. Das Wahl- und Stimmmaterial wird ihnen jeweils vor dem offiziellen Versand so schnell als möglich zugestellt („Priority“ d.h. per A-Post). Wie hoch die Stimmbeteiligung der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen ist, wurde bisher nicht erhoben. Die bei den Gemeinden eingegangenen Zustellkuverts aus dem In- und Ausland gelangen in dieselbe Urne und werden nicht separiert. Auf kantonaler Ebene wird deshalb keine Statistik über die Stimmbeteiligung der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen geführt. Als Richtgrösse kann die von der Stadtkanzlei Bern erhobene Stimmbeteiligung dienen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat festgestellt, dass die Wahlbeteiligung der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen bei der angefochtenen Ständeratswahl sowohl im 1. Wahlgang (mit 36,1%) als auch bei der Stichwahl (mit 15,5%) deutlich tiefer war als im Gesamtdurchschnitt. Es hat im Weiteren die Annahme bestätigt, dass das Stimm- und Wahlrecht für die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen regelmässig nicht die gleiche Bedeutung aufweise wie für die ansässige Stimmbevölkerung und dass sie von ihrem Stimmrecht weniger oft Gebrauch machen als die restliche Stimmbevölkerung (VGE 100.2011.91 vom 5. Mai 2011, publiziert in BVR 2011, S. 529, Ziffer 4.5.5).

Zugunsten der beabsichtigten Änderung spricht, dass die im Ausland wohnhaften Personen häufig durch die politischen Entscheide ihres Gastlandes direkter betroffen sind als durch jene im Heimatkanton. Dies gilt in besonderem Masse für Doppelbürger, die in der Regel auch Staatsbürger ihres Gastlandes sind und dort unmittelbar am politischen Leben teilhaben (gemäss Auslandschweizerstatistik 2010 besitzen rund 72% die doppelte Staatsbürgerschaft). Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat im erwähnten Urteil mit Verweisen auf die Lehre folgendes zitiert: „Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen sind zudem in der Regel über die politischen Geschehnisse des Heimatlandes weniger gut informiert als die hier wohnhaften Personen. Es bedarf daher eines besonderen Engagements, um sich mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz auseinanderzusetzen. In kantonalen Angelegenheiten treffen diese Aussagen noch stärker zu als auf Bundesebene, weil es regelmässig an Verbundenheit mit dem Kanton und der Kenntnis der hiesigen Verhältnisse als auch der Implikationen der konkreten Abstimmungsgeschäfte fehlt und zusätzlich das Beschaffen von Informationen über lokale Vorgänge schwieriger ist.“ (a.a.O., Ziffer 4.5.3 mit Verweisen u.a. auf Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen, § 2 N. 52, § 3 N. 118). Das Verwaltungsgericht hält im Weiteren mit Verweisen auf die Lehre und Rechtsprechung des EGMR fest: „Weder die demokratischen Grundrechte noch das Völkerrecht verlangen, Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen ein Stimmrecht zu gewähren. (...). Das Stimmrecht von Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen stellt insofern eine Besonderheit dar und beruht nicht in erster Linie auf demokratischen Überlegungen, sondern vielmehr im Bestreben, den Bezug dieser Personen zur Schweiz aufrechtzuerhalten bzw. zu stärken“ (a.a.O., Ziffer 4.5.1). Das Auslandschweizerstimmrecht wird angesichts der oft nur losen Verbindung der Auslandschweizer mit der Heimat und der viel stärkeren Ausrichtung auf die Verhältnisse im Gastland als nicht unproblematisch bzw. als „rechtspolitisch rückwärts gerichtet“ bezeichnet, insbesondere weil es nicht auf dem Territorialitätsprinzip, sondern auf dem (überholten) Personalitätsprinzip beruhe (Hangartner/Kley, a.a.O., § 2 N. 52).

Festzuhalten bleibt, dass der Bezug der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen zur Schweiz mit dem Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten weiterhin hergestellt werden kann. Als Folge der Aufhebung des Stimm- und Wahlrechts in kantonalen Belangen entfallen der Aufwand und die Kosten für das Herstellen, Verpacken und Versenden des betreffenden Stimm- und Wahlmaterials. Die Kosteneinsparungen können nicht genau beziffert werden, da in der Regel die kantonalen Urnengänge gleichzeitig mit den eidgenössischen stattfinden. Als Anhaltspunkt dienen die National- und Ständeratswahlen 2011. Für den Versand ins Ausland („Priority“ in über 100 Länder) wurden Porti im Betrag von rund Fr. 40'000.-- bezahlt (aufgrund des umfangreichen Wahlmaterials mussten die Zustellkuverts als Grossbriefe frankiert werden). Bei den Kantons- und Regierungsratswahlen wird dieser Betrag aufgrund der vielen Listen und Wahlprospekte noch höher ausfallen. Bei einer Abstimmung betragen die Porti-

Kosten für das Ausland rund Fr. 10'000.--. Hinzu kommen Kosten von rund Fr. 10'000.-- für Zustellkuverts, die Herstellung der Stimmrechtsausweise, das Verpacken des Materials und für den Betrieb des Vote électronique-Systems, welche bei einem alleinigen kantonalen Urnengang eingespart werden könnten (total ca. 20'000 Franken pro Abstimmung). Nicht eingerechnet sind dabei die Kosten der Gemeinden für die Entschädigung der Wahlbüromitglieder und der Aufwand des Kantons für die Vorbereitung und Durchführung des Urnengangs (welcher vor allem bei kantonalen Gesamterneuerungswahlen mit Vote électronique sehr gross sein wird).

#### § 7: Wählbarkeit

Diese Änderung hängt mit der Streichung von § 6 zusammen. Im bisherigen Text wird die Formulierung ‚Mit Ausnahme der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen‘ gestrichen (vgl. Erläuterungen zu § 6). Für die Wählbarkeit gelten somit die gleichen Voraussetzungen wie für das Stimmrecht.

#### § 9 Absatz 2: Führung des Stimmregisters für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen

Die Aktualisierung des Stimmregisters sowie das Verfahren für Vote électronique insbesondere der Export der Stimmregisterdaten und der Import der Ergebnisse aus der elektronischen Urne in das Wahl- und Abstimmungssystem kann wesentlich vereinfacht werden, wenn das Stimmregister für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen zentral beim Kanton geführt wird. Die Gemeinden werden mit dieser Änderung entlastet: Die Stimmregisterführer/innen der Gemeinden sind nicht mehr verantwortlich für die Nachführung des Stimmregisters für die rund 2'500 Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen. Auch die Wahlbüros müssen die Ergebnisse der elektronischen Urne nicht mehr mittels Hilfsformular zu den anderen Ergebnissen hinzuaddieren. Mit der Zentralisierung wird das Wahlbüro der Staatskanzlei die Ergebnisse aus der elektronischen Urne gesamthaft in WABSTI importieren, was wesentlich einfacher und weniger fehleranfällig ist und viel schneller geht.

#### § 29<sup>bis</sup>: Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise

Die Kantonsratssitze sind aufgrund der letzten kantonalen Bevölkerungsstatistik auf die Wahlkreise (Amteien) zu verteilen; massgebend ist das Verhältnis der Einwohnerzahl der Wahlkreise zu derjenigen des Kantons (Art. 67 Abs. 2 KV). Die Haupt- und Restverteilung wurde in der Praxis jeweils analog der Verteilung der Nationalratssitze gemäss Art. 17 b und c BPR vorgenommen. Diese Berechnungsweise wird nun im Gesetz verankert.

#### § 31 Buchstabe b): Frist zwischen 1. und 2. Wahlgang

Eine verzögerte Einsitznahme im Ständerat soll künftig durch eine möglichst rasche Durchführung des 2. Wahlganges vermieden werden. Deshalb wird § 31 Buchstabe b) entsprechend dem Auftrag Markus Schneider wie folgt geändert: „Der zweite Wahlgang findet in der Regel innert 4 Wochen nach dem ersten Wahlgang statt.“ Falls die Einhaltung dieser Frist aufgrund des Kalenders, z.B. wegen Feiertagen oder Ferien ausnahmsweise nicht möglich ist, lässt die Formulierung eine Ausnahme zu.

Bei einer Durchführung des 2. Wahlgangs innert der kurzen Frist von 4 Wochen ist zu beachten, dass den Stimmberechtigten nur noch eine Woche für die briefliche Stimmabgabe verbleibt (inkl. Versand des Zustellkuverts per Post). Die Zeitspanne zwischen der Zustellung des Wahlmaterials und dem 2. Wahlgang kann angesichts der Frist für Rückzüge und neue Wahlvorschläge von Kandidierenden sowie der benötigten Zeit für Vorbereitung, Druck und Versand des amtlichen Wahlmaterials nicht verlängert werden. Mit der unverzüglichen Zustellung des Wahlmaterials an die Gemeinden und mit dem Versand per A-Post werden bereits alle zumutbaren Massnahmen getroffen, um das Wahlmaterial so schnell als möglich den Stimmberechtigten zuzustellen. Damit das Zustellkuvert rechtzeitig bei der Gemeinde ankommt, ist dieses per

B-Post spätestens bis am Dienstag und per A-Post spätestens bis am Donnerstag vor dem Urnengang der Post zu übergeben. Die Stimmberechtigten haben zudem die Möglichkeit, das Zustellkuvert bis am Samstag vor dem Urnengang in den Wahl- und Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde zu legen oder an der Urne zu wählen. Um brieflich zu wählen, verbleibt den Stimmberechtigten jedoch nur sehr wenig Zeit. Im Kanton Bern, wo die Stimmberechtigten fünf Tage vor der Durchführung einer Stichwahl im Besitz der Wahlunterlagen sein müssen (Art. 4 Abs. 3 K-VpR), ist diese Frist ebenfalls sehr knapp bemessen. Sie ist generell in jenen Kantonen, welche die Stichwahl bereits innert 3 Wochen durchführen, äusserst knapp und in erster Linie auf die Stimmabgabe an der Urne ausgerichtet. Eine Verlängerung der Frist für die briefliche Stimmabgabe auf 2 Wochen wäre dann möglich, wenn der 2. Wahlgang innert 5 Wochen stattfinden würde. Die Stimmberechtigten hätten in diesem Fall etwas mehr Zeit für die Stimmabgabe.

Wie in den Ziffern 1.5 und 1.6 ausgeführt, schlagen wir aufgrund der aufgeführten Nachteile eine **Variante** vor. Anstelle der für alle Wahlen geltenden generellen Regel von 4 Wochen sehen wir eine Bestimmung vor, wonach der **zweite Wahlgang der Ständeratswahlen spätestens innert 5 Wochen** stattfindet. Die meisten Kantone, welche im 2011 einen zweiten Wahlgang durchführen mussten, haben diesen nämlich am 27. November, also innert 5 Wochen abgehalten (z.B. ZH, AG, UR, SZ, SG). Dies war denn auch das Datum, welches der Bund für eine eidgenössische Volksabstimmung vorgesehen hatte, dann aber nicht benutzte. Einzig im Kanton Bern fand der zweite Wahlgang innert 4 Wochen statt. Drei Kantone haben ihn innert 3 Wochen durchgeführt (TG, VD, SH). In diesen Kantonen 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 Wählern selber zu). Die vorgeschlagene Variante ermöglicht es, den zweiten Wahlgang der Regierungsratswahlen gleichzeitig mit den Amteibeamtenwahlen und den Gemeinderatswahlen durchzuführen (wie dies bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen der Fall sein wird). Auch den Gemeinden gibt diese Variante mehr Flexibilität bei der Festlegung der Wahltermine. Zweitwahlgänge müssen nicht unbedingt innert 4 Wochen durchgeführt werden; das Datum kann vielmehr auf einen eidgenössischen oder kantonalen Wahl- oder Abstimmungstermin abgestimmt werden. Mit der vorgeschlagenen Variante können Kanton und Gemeinden Aufwand und Kosten für zusätzliche Urnengänge einsparen.

In Beschwerdefällen wird jedoch auch eine 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 immer lückenlos im Ständerat vertreten ist, müsste das Gesetz mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach die Bisherigen im Amt bleiben und die neu Gewählten erst dann Einsitz im Rat nehmen, wenn die Wahlen rechtskräftig sind. Eine entsprechende Regelung (wie sie der Kanton ZH kennt), wurde bei der Beratung des Auftrags Roland Heim "2. Wahlgang bei Majorzwahlen" (A 230/2011) vom Kantonsrat jedoch abgelehnt (s. KRV vom 21. März 2012, S. 209).

#### § 46: Teilnahme am zweiten Wahlgang (Quorum, Rückzug und Ersatzkandidatur)

Nach geltendem Recht nehmen am 2. Wahlgang die nicht gewählten Kandidaten und Kandidatinnen des ersten Wahlganges teil, welche mindestens 5% der gültigen Stimmen erhalten haben. Diese Bestimmung hat der Kantonsrat mit der Revision vom 28. Januar 2004 beschlossen. Anlass dazu gab eine Interpellation des Büros des Kantonsrates, mit welcher Zulassungskriterien für Kandidaten und Kandidatinnen verlangt wurden. Zweitwahlgänge wie bei den Regierungsratswahlen 2001 sollten mit einem Mindeststimmenanteil von 5% vermieden werden (Andreas Müller erreichte damals nur 1,8% der Stimmen und Edy Schenk hätte mangels eines Rücktritts gar nicht zum 2. Wahlgang antreten können); eine stille Wahl wäre somit möglich gewesen. Seitens der Parteien war jedoch erwünscht, dass im Falle eines Rückzugs einer Kandidatur die Kar-

ten neu gemischt werden können, d.h. dass sich neue Kandidaten/Kandidatinnen zum 2. Wahlgang anmelden können.

Der vom Kantonsrat am 21. März 2012 überwiesene Auftrag Roland Heim „Rechtsunsicherheit betr. Nichterreichen des Quorums für den 2. Wahlgang bei einer Majorzwahl, wenn mehr als 1 Sitz zu besetzen ist“ verlangt eine andere Berechnungsbasis für die Zulassung zum 2. Wahlgang. Die Bestimmung des 5%-Quorums soll in Abhängigkeit zur Anzahl der zu vergebenden Sitze geschehen. Wir haben uns in der Stellungnahme zum Auftrag bereit erklärt, die Berechnungsgrundlage im Gesetz zu ändern oder allenfalls ganz auf die 5%-Hürde zu verzichten.

Von welcher Basis bei der Berechnung des 5%-Quorums auszugehen ist, wurde im Auftrag offen gelassen. Möglich wären die Anzahl gültige Stimmen geteilt durch die Anzahl der zu vergebenden Mandate oder die Anzahl gültige und leere Stimmen geteilt durch die Anzahl der zu vergebenden Mandate (dieselbe Berechnung gilt für das absolute Mehr). Denkbar ist auch ein Quorum bezogen auf die Anzahl der gültigen Wahlzettel (oder der Stimmenden) oder bezogen auf das absolute Mehr. Jede Berechnungsart hat Vor- und Nachteile. Eine einfache und verständliche Berechnung ist jene, welche von den **gültigen Wahlzetteln** ausgeht. Sie setzt die Kandidatenstimmen in Relation zur Anzahl der gültigen Wahlzettel und zeigt gleichzeitig auch die Wähleranteile auf. Die Anzahl der Mandate muss bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt werden. Für die Kandidaten und Kandidatinnen sind immer gleich lange Spiesse vorhanden, egal ob 1 Sitz oder 5 Sitze zu vergeben sind. Eine erreichte Hürde von über 50 % bedeutet jedoch nicht, dass das absolute Mehr erreicht ist. Als Folge des Systemwechsels müssten die Wahlprotokolle und die Anzeige im WABSTI-Web anders programmiert werden (ob die Zeit vor den Wahlen dazu reicht, ist offen).

Beim Wechsel zu einer anderen Berechnungsweise ist die bisherige Hürde von 5% - je nach Berechnungsbasis – um das x-fache zu erhöhen, damit sie überhaupt Wirkung zeigt (auch wenn mehrere Sitze zu besetzen sind). Ein Quorum von 20% oder mehr kann jedoch kaum verlangt werden (wer einen Wähleranteil von 20% erreicht, sollte nicht vom 2. Wahlgang ausgeschlossen werden). Die Berechnungen anhand früherer Majorzwahlen zeigen, dass ein **Quorum von 10%** angemessen und vertretbar ist. Eine solche Hürde hätte lediglich in zwei Fällen dazu geführt, dass ein Kandidat oder eine Kandidatin nicht am 2. Wahlgang hätte teilnehmen können. Die Beispiele zeigen jedoch auch, dass es schwierig ist, die sogenannten ‚chancenlosen Kandidaten‘ vom 2. Wahlgang auszuschliessen. Zudem ist eine derartige Wahlhürde für jene Kandidaten und Kandidatinnen, die am 1. Wahlgang teilgenommen haben und vom 2. Wahlgang ausgeschlossen werden, gegenüber jenen, die sich bei einem Rückzug anmelden können (und keine Wahlhürde haben und zum Teil auch chancenlos sind) nicht gerechtfertigt.

Auch hat sich in der Vergangenheit bei Majorzwahlen (Regierungsratswahlen, Ständeratswahlen) verschiedentlich gezeigt, dass Zweitwahlgänge nicht vermieden werden konnten. Ein zweiter Wahlgang fand jeweils statt, weil in der Regel mehr als ein Kandidat oder eine Kandidatin die Hürde erreicht hat und sich bei Rückzügen neue Kandidaten oder Kandidatinnen – auch solche ohne Wahlchancen – zum 2. Wahlgang angemeldet haben.

Zusätzlich zum Quorum schlagen wir deshalb eine Regelung vor, wonach bei einem Rückzug einer Kandidatur nur jene Partei oder Gruppierung einen Ersatz vorschlagen kann, zu welcher sich der bisherige Kandidat/die bisherige Kandidatin im ersten Wahlgang bekannt hat. Zieht eine parteilose Person ihre Kandidatur zurück, ist eine Ersatzkandidatur ausgeschlossen. Für den Wahlvorschlag gelten die gleichen Regeln wie beim ersten Wahlgang, d.h. die Anmeldung erfolgt schriftlich, mit dem amtlichen Anmeldeformular und der erforderlichen Anzahl Unterschriften (s. § 43 GpR). Rückzug und Wahlvorschlag sollen spätestens bis zum Dienstag nach dem Wahltag, 17 Uhr, schriftlich der Eingabestelle eingereicht werden (s. Absatz 2 und 3). Mit dieser kurzen Frist ist es möglich, das Wahlmaterial 4 Arbeitstage früher zu produzieren und den Gemeinden zuzustellen. Damit kann die Frist zum zweiten Wahlgang entsprechend verkürzt werden.

## § 52: Listenverbindungen bei kantonalen und kommunalen Proporzwahlen

### Absätze 1 und 2:

Der vom Kantonsrat am 28. März 2012 überwiesene überparteiliche Auftrag verlangt, dass nur noch Verbindungen zwischen Listen der gleichen Partei und zwischen Listen der Mutter- und der jeweiligen Jungpartei zulässig sind. Zur Begründung wurde aufgeführt, dass die sich aus den Listenverbindungen ergebenden Konstellationen nicht mehr gewährleisten, dass der Wählerwille bei der Sitzverteilung unverfälscht zum Ausdruck komme. Mit einer Einschränkung der Listenverbindungen auf die innerparteiliche Ebene soll dem entgegengewirkt werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung sind nur noch innerparteiliche Listenverbindungen zulässig. Parteiübergreifende Listenverbindungen sind nicht gültig. Innerhalb derselben Partei können sich Mutter-/Jungpartei oder Männer-/Frauenlisten sowie Listen zwischen verschiedenen Flügeln und regionale Listen miteinander verbinden. Für Unterlistenverbindungen gilt die im Auftrag verlangte Regelung: Innerhalb einer Listenverbindung ist einzig eine Listenverbindung zwischen der Mutter- und der jeweiligen Jungpartei zulässig (Absatz 2). Damit wird der Kanton Solothurn eine Sonderregelung einführen (Unterlistenverbindungen sind in den meisten Kantonen gar nicht erlaubt).

Der Kanton Solothurn kennt kein kantonales Parteienregister. Der Wortlaut in Absatz 1 orientiert sich daher an der für Unterlistenverbindungen geltenden Bestimmung im Bundesrecht und im kantonalen Recht (Art. 31 Abs. 1<sup>bis</sup> BPR und bisheriger § 52 Abs. 2 GpR). Die bisherige Praxis zu den Unterlistenverbindungen gilt künftig für die Listenverbindungen. Demnach sind Listenverbindungen zwischen Mutter- und Jungpartei möglich, auch wenn letztere rechtlich ein eigener Verein ist und eine anders lautende, jedoch allgemein bekannte Bezeichnung trägt (z.B. JCVP, Jungfreisinnige oder JUSO).

Die Wahlvorschläge bzw. Listen können beliebig bezeichnet werden (§ 37 GpR). Sie müssen nicht mit den Parteibezeichnungen übereinstimmen. Möglich sind daher auch Listenbezeichnungen ohne Parteinamen (z.B. Freie Liste oder Liste Parteilos) oder Listenbezeichnungen, die aus mehreren Parteinamen mit jeweils unterschiedlichem Zusatz bestehen (vgl. NR-Wahlen 1995). Wenn sich derartige Listen miteinander verbinden, sind die Listenverbindungen als ungültig zu erklären (Umgehung des überparteilichen Listenverbindungsverbotes). Entsprechend dem Verbot für Listenverbindungen zwischen Parteien sind auch Listenverbindungen zwischen Gruppierungen nicht zulässig. Auch Listenverbindungen innerhalb einer Gruppierung sind nach diesem Wortlaut nicht zulässig.

Die neue Bestimmung zur Einschränkung der Listen- und Unterlistenverbindungen gilt für alle kantonalen und kommunalen Proporzwahlen. Bei den Nationalratswahlen werden Listenverbindungen weiterhin zulässig sein (Art. 31 Abs. 1 BPR). Ein Vergleich der Rechtslage in den anderen Kantonen zeigt folgendes Bild: Von den Kantonen mit dem Verfahren Hagenbach-Bischoff gestatten 10 Kantone (BE, LU, UR, OW, GL, SG, TG, VD, NE und GE) die Listenverbindungen. Davon erlauben 3 Kantone (BE, LU, TG) auch die Unterlistenverbindungen. Nur 3 Kantone verunmöglichen die Listenverbindungen explizit (FR, VS, BS). Die verbleibenden 6 Kantone kennen die Listenverbindung nicht (SZ, NW, ZG, BL, TI und JU). 3 weitere Kantone kennen sie nicht, weil sie das Kantonsparlament im Majorzverfahren wählen (AR, AI, GR). 5 Kantone verbieten die Unterlistenverbindung explizit (neben FR und VS auch GL, SG und NE). In den 3 Kantonen ZH, SH und AG sind Listenverbindungen aufgrund des neuen doppelt-proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens („doppelter Pukelsheim“) kein Thema mehr.

## Absatz 2<sup>bis</sup>:

Damit die wahlverantwortlichen Behörden das Manuskript für den Druck der Wahlzettel rechtzeitig vorbereiten können, sind Listen- und Unterlistenverbindungen bis zum Ende der Anmeldefrist (bisher: Bereinigungsfrist) der Eingabestelle zu melden. Erfolgen diese Meldungen zusammen mit den Wahlvorschlägen, werden sich künftig Nachfragen bei den Parteien erübrigen.

## § 61: Zweitwahlgänge (Versand des Materials per A-Post)

Die Gemeinden haben bisher das Wahlmaterial per B-Post (oder als Massensendung) versandt. Nach den Angaben der Post sind dafür 6 Arbeitstage einzuberechnen. Um die kurze Frist von 4 Wochen zum 2. Wahlgang einzuhalten, muss das Material den Stimmberechtigten möglichst schnell (per A-Post oder per Boten) zugestellt werden. Dies wird für die Gemeinden Kostenfolgen haben (bei Postversand ca. 15 Rp. pro Stimmberechtigter).

## § 63: Verzicht auf Zustellung von Wahlpropagandamaterial bei Zweitwahlgängen

Wie in unserer Stellungnahme zum Auftrag Markus Schneider dargelegt, ist bei einer kürzeren Frist zwischen erstem und zweiten Wahlgang auf die Zustellung von Wahlprospekten mit dem amtlichen Wahlmaterial bei einer Stichwahl zu verzichten. Der Kanton Bern sieht in Art. 77 b Abs. 2 GPR ebenfalls vor, dass mit dem amtlichen Wahlmaterial für Stichwahlen kein Werbematerial verschickt wird, um weder den rechtzeitigen Versand der Unterlagen zu gefährden noch den Wahltermin verschieben zu müssen (Vortrag GPR, S. 4, Tagblatt des Grossen Rats 1992 S. 196 ff.). Etliche Kantone versenden schon beim ersten Wahlgang kein Werbematerial mit dem amtlichen Wahlmaterial (z.B. ZH, SG, TG, SH) oder sehen eine Beteiligung der Parteien vor (BE, GE). Der Kanton Aargau versendet nur bei Proporzahlen Prospekte.

Die Bestimmung erlaubt den Parteien, die Kosten für Prospekte bei Zweitwahlgängen einzusparen. Sie können diese jedoch auch nach Belieben selber abgeben oder den Stimmberechtigten zustellen.

## §§ 65 Abs. 1 und 66 Abs. 1: Zustellfrist für Wahlpropagandamaterial

Diese Änderungen hängen mit der Änderung in § 63 zusammen (Verzicht auf Zustellung von Wahlpropagandamaterial bei Zweitwahlgängen). Bei kantonalen und regionalen Urnengängen stellt der Kanton den Gemeinden das Material in der Regel bis zum 5.letzten Montag vor dem Urnengang zu. Demensprechend ist auch das Wahlpropagandamaterial den Gemeinden bis zum 5.letzten Montag zuzustellen (bisher 5.letzter Freitag). Vorbehalten bleibt ein anderer Termin gemäss Einberufung (z.B. für kommunale Wahlen).

## § 66<sup>bis</sup>: Richtlinien zum Anbringen von Plakaten bei Wahlen und Abstimmungen

Bei Wahlen und Abstimmungen (insbesondere bei Gesamterneuerungswahlen) werden jeweils entlang von Strassen unzählige Plakate aufgestellt („wildes Plakatieren“ ohne Bewilligung). Die Verkehrssicherheit wird dadurch oft beeinträchtigt, was Anlass zu Anfragen oder Beschwerden gibt. Die Richtlinien für Reklamen (BGS 733.61), welche für bestimmte Veranstaltungen Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen, beziehen sich nicht explizit auf Wahlen und Abstimmungen. Deshalb ist im Gesetz über die politischen Rechte eine Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Richtlinien vorzusehen (vgl. § 64<sup>bis</sup> Abs. 4 der kantonalen Bauverordnung, BGS 711.61). Damit können die Voraussetzungen für das bewilligungsfreie temporäre Aufstellen von Plakaten geregelt werden (inkl. Pflicht zum Wegräumen der Plakate nach den Urnengängen).

## § 91<sup>bis</sup>: Elektronische Wahl- und Stimmabgabe (Vote électronique)

Der Auftrag Fabian Müller (SP, Balsthal) verlangt die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die definitive Einführung von e-Voting (KRB vom 2. November 2011, A 191/2010). Die gesetzliche Grundlage zur Erweiterung von Vote électronique auch für die im Kanton Solothurn wohnhaften Stimmberechtigten wird mit dieser Vorlage geschaffen. Der Entscheid zu einem schrittweisen und kontrollierten Weiterausbau kann jedoch erst nach Vorliegen des 3. Berichtes des Bundes zu Vote électronique, dem Gutachten der ETH-Forschungsstudie sowie nach Evaluation, Offerteinholung und Berechnung der Kosten für die Erweiterung des Systems erfolgen (voraussichtlich Ende 2013). Die Erweiterung erfordert zudem ein virtuelles zentrales Stimmregister.

## § 92 Abs. 1: Grundsätze zur Ermittlung der Ergebnisse (Beginn der Vorbereitungs- und Auszählarbeiten)

Verschiedene Kantone beginnen bereits am Abstimmungssamstag mit den Vorbereitungs- und Auszählarbeiten. Der Kanton Aargau erlaubt den Gemeinden, bereits am Abstimmungssamstag damit zu beginnen. In vielen, insbesondere grösseren Gemeinden sind daher am Samstagabend bereits sämtliche bis zu diesem Zeitpunkt eingegangenen brieflichen Stimm- und Wahlzettel ausgezählt. Im Kanton Basel-Stadt können die Ergebnisse sogar schon am Morgen des Abstimmungssamstags ab 8 Uhr ermittelt werden. Die Vorbereitungsarbeiten (Öffnen der Zustellkuverts, Abtrennen der Stimmrechtsausweise, Entnehmen und Sortieren der Wahl- und Stimmzettel) nehmen vor allem bei einer grossen Zahl von Vorlagen und bei Wahlen sehr viel Zeit in Anspruch. Weil einige Kantone bereits am Samstag damit beginnen, können sie die Abstimmungsergebnisse am Sonntag nach Urnenschluss viel früher als der Kanton Solothurn feststellen. Den Wahlbüros im Kanton Solothurn soll deshalb ebenfalls ermöglicht werden, bereits am Samstag ab 18 Uhr mit den Vorbereitungsarbeiten und dem Auszählen der brieflich eingegangenen Wahl- und Stimmzettel zu beginnen. Die Ermittlung der Ergebnisse der persönlichen Stimmabgabe in den Wahllokalen soll am Wahl- bzw. Abstimmungssonntag ab 08.00 Uhr möglich sein. Mit dieser Änderung kann der Kanton Solothurn die Ergebnisse am Sonntag nach Urnenschluss schneller feststellen. Zwischenergebnisse und Trends dürfen schon jetzt nicht gemeldet bzw. Dritten nicht bekannt gemacht werden (§ 92 Abs. 2).

## § 113 Absatz 2: Berechnung des absoluten Mehrs (Präzisierung bei mehreren Mandaten)

Die geltende Bestimmung enthält die Berechnung des absoluten Mehrs bei einer Majorzwahl (nur 1 Mandat). Sind mehrere Behördemitglieder zu wählen, so ist die Gesamtzahl der gültigen und leeren Stimmen durch die Anzahl der Behördemitglieder zu teilen. Dies wird mit der vorliegenden Änderung präzisiert.

## § 127 Absatz 4<sup>bis</sup>: Ersatzwahl (stille Wahl wenn Nachrücken und Nachnomination nicht möglich sind)

In den Gemeinden ist es oft schwierig, Kandidaten oder Kandidatinnen für vakante Kommissionssitze zu finden. Ist ein Nachrücken gewählter Ersatzmitglieder und eine Nachnomination gemäss den §§ 126 und 127 Absatz 2 GpR nicht möglich, hat eine Ersatzwahl zu erfolgen. Sind gleichzeitig mehrere Kandidaten oder Kandidatinnen zu wählen, ist bisher schon eine stille Wahl möglich (§ 67 f. GpR). Neu soll dies auch möglich sein, wenn es sich nur um ein einziges Mandat handelt (Majorzverfahren). Die stille Wahl erlaubt den Gemeinden, ihre Behörden im Falle einer Vakanz schneller zu besetzen und einen Urnengang zu vermeiden.

## § 154<sup>bis</sup>: Stellungnahmen des Initiativ- oder Referendumskomitees

Die Stellungnahmen von Initiativ- oder Referendumskomitees wurden bisher gestützt auf § 142 GpR analog Bundesrecht in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen (vgl. Art. 11 Abs. 2

BPR). Mit der neuen Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen.

## **5. Rechtliches**

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

Die Gesetzesänderung unterliegt der Genehmigung des Bundes.

## **6. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm  
Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

## **Verteiler KRB**

Kantonale Finanzkontrolle  
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)  
Amtsblatt (später)  
Oberämter (5)  
Gemeindeverwaltungen der Einwohnergemeinden (120)  
Wahlbüros der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden (334, Gemeindeaussand)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS