

Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 11. November 2014, RRB Nr. 2014/1954

Zuständiges Departement

Staatskanzlei

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Überwiesene Aufträge	5
1.2 Diverse Anpassungen.....	6
1.3 Zeitliche Vorgaben.....	6
1.4 Vernehmlassungsverfahren.....	7
2. Verhältnis zur Planung	7
3. Auswirkungen	7
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	7
3.2 Folgen für die Gemeinden	7
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
5. Rechtliches.....	17
6. Antrag.....	18

Beilagen

Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Beschlussesentwurf 3

Synopse 1 zum Beschlussesentwurf 1

Synopse 2 zum Beschlussesentwurf 2

Synopse 3 zum Beschlussesentwurf 3

Kurzfassung

Mit dieser Vorlage sollen die vom Kantonsrat erheblich erklärten Aufträge im Gesetz über die politischen Rechte umgesetzt werden:

- 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).

Die Stellungnahmen der Parteien zu einer Einschränkung der Listenverbindungen sind kontrovers, dies hat sich sowohl bei der Beratung des überparteilichen Auftrags im Kantonsrat als auch im Vernehmlassungsverfahren zu dieser Vorlage gezeigt. Die Meinungen waren ebenfalls geteilt hinsichtlich dem Auftrag Markus Schneider, welcher eine Frist von 4 Wochen zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang im Gesetz vorsehen möchte. Seitens des Kantonsrates wurde daher angeregt, die Gesetzesänderungen in separate Beschlussesentwürfe aufzuteilen.

Beschlussesentwurf 1 enthält die Umsetzung des vom Kantonsrat überwiesenen überparteilichen Auftrags ‚Listenverbindungen: Beschränkung auf das Wesentliche‘. Entsprechend dem Auftragsstext werden Listenverbindungen bei kantonalen und kommunalen Proporzahlen auf die innerparteiliche Ebene beschränkt. Es können sich somit nur noch Listen der gleichen Partei oder Gruppierung miteinander verbinden (sog. einparteiige Listenverbindungen). Mit der vorgeschlagenen Änderung bleibt den Parteien die Möglichkeit erhalten, zwei oder mehr Listen aufzustellen und diese miteinander zu verbinden. Dies ist von Vorteil, wenn die Anzahl der Kandidaten und Kandidatinnen die Anzahl der Listenplätze übersteigt, oder wenn Parteiminderheiten oder regionale Interessen zu berücksichtigen sind. Mit der vorgeschlagenen Änderung können daher weiterhin Männer- und Frauenlisten, Jungpartei- und Seniorenlisten oder Regionallisten derselben Partei oder Gruppierung miteinander verbunden werden. Hingegen werden Listenverbindungen zwischen unterschiedlichen Parteien oder Gruppierungen (sog. mehrparteiige Listenverbindungen) sowie Unterlistenverbindungen nicht mehr zulässig sein. Somit kann es auch keine unerwünschten Stimmenverlagerungen zu Listen bzw. Parteien mit anderer programmatischer Ausrichtung geben. Der Wählerwille wird uneingeschränkt berücksichtigt. Die Wählenden können sicher sein, dass ihre Stimme bei der Verteilung der Mandate auf die Listen wirklich derjenigen Partei oder Gruppierung zukommt, die sie gewählt haben.

Beschlussesentwurf 2 enthält die Gesetzesänderungen zum Auftrag Markus Schneider (Frist 2. Wahlgang). Im Vernehmlassungsverfahren wurde eine gesetzlich vorgeschriebene Frist von nur 4 Wochen für alle Zweitwahlgänge mehrheitlich abgelehnt, weil dies zu zusätzlichen Urnengängen und höheren Kosten führen würde. Überdies reichen 4 Wochen für das Verfahren (allfällige Rückzüge und Neuanmeldung von Kandidaten/Kandidatinnen), für die logistischen Prozesse (Herstellung der Wahlzettel, Transport zu allen 109 Gemeinden, Verpacken des Wahlmaterials, Postversand an alle Stimmberechtigten) und für die briefliche Stimmabgabe nicht aus. Dafür wird in der Praxis eine Frist von mindestens 5 Wochen benötigt. Vor allem die Städte benötigen mehr Zeit, um das Wahlmaterial für die grosse Zahl der Stimmberechtigten zu verpa-

cken. Die Verkürzung der Frist auf 4 Wochen würde zudem einen erheblichen Teil der Stimmberechtigten im Ausland faktisch von der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts ausschliessen. Aufgrund der möglichen Beeinträchtigung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit wäre mit langwierigen Beschwerdeverfahren zu rechnen.

Die meisten Kantone kennen keine gesetzlich vorgegebene Frist für Zweitwahlgänge. Die Ansetzung des Wahltermins wird in der Regel der wahlleitenden Behörde überlassen, da Zweitwahlgänge möglichst an einem eidgenössischen oder kantonalen Abstimmungstermin stattfinden sollen. Bei den Erneuerungswahlen im 2013 hat sich zudem gezeigt, dass der 2. Wahlgang der Regierungsratswahlen wegen den Osterfeiertagen gar nicht innert 4 Wochen hätte stattfinden können. Aus diesen Gründen wird darauf verzichtet, eine Frist von 4 Wochen für sämtliche Zweitwahlgänge gesetzlich vorzuschreiben. Entsprechend der im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich bevorzugten Variante sieht die Gesetzesänderung jedoch vor, dass ein zweiter Wahlgang für die Ständeratswahlen spätestens innert 5 Wochen stattzufinden hat. Mit diesem Vorschlag wird das Ziel des Auftrages, eine Sedisvakanz anlässlich der konstituierenden Sitzung der eidgenössischen Räte nach Möglichkeit zu vermeiden, ebenfalls erreicht. Auch die Kantone ZH, AG, UR, SZ und SG führten den 2. Wahlgang der Ständeratswahlen im 2011 nach 5 Wochen durch.

Für die anderen Majorzwahlen (Regierungsratswahlen, Gerichtspräsidentenwahlen, Amtsrichterwahlen, Gemeindepräsidentenwahlen, kommunale Beamtenwahlen) wird auf eine Fristvorgabe im Gesetz verzichtet. So haben die kantonalen und insbesondere die kommunalen Einberufungsbehörden die nötige Flexibilität, um Zweitwahlgänge wie bis anhin an einem Abstimmungsdatum des Bundes oder einem Wahldatum des Kantons durchzuführen. Es ist zudem weiterhin möglich, den zweiten Wahlgang der Regierungsratswahlen am gleichen Termin wie die Amteibeamtenwahlen und die Gemeinderatswahlen durchzuführen. Mit der Zusammenlegung der Urnengänge werden Kostenfolgen vermieden (rund 300'000 Franken pro separaten Urnengang). Mit dieser Regelung wird es auch den Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen weiterhin möglich sein, innert Frist brieflich abzustimmen.

Beschlussesentwurf 2 enthält im weiteren die mit dem Auftrag Roland Heim verlangte Änderung der Berechnungsgrundlage für das Quorum, welches für eine Teilnahme am zweiten Wahlgang erfüllt sein muss. Statt wie bisher 5 % der gültigen Stimmen soll neu ein Quorum von 5 % der gültigen Wahlzettel massgebend sein. Bei dieser Berechnungsweise muss die Anzahl der Mandate nicht berücksichtigt werden.

Beschlussesentwurf 3 enthält diverse Anpassungen, welche aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen als sinnvoll und zweckmässig erachtet werden (s. Ziffer 1.2 und Erläuterungen in Ziffer 4). Im Weiteren werden einzelne Bestimmungen der bisherigen Praxis zur elektronischen Stimmabgabe für die Stimmberechtigten im Ausland angepasst (§ 9 Abs. 2, § 28 Abs. 1, § 61 Abs. 3) und gemäss Auftrag Fabian Müller wird die gesetzliche Grundlage für die elektronische Stimmabgabe geschaffen (§ 91^{bis}). Überdies werden einzelne Bestimmungen an die von den eidgenössischen Räten am 26. September 2014 beschlossene Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte angepasst.

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). Die Vorlage wird in drei Beschlüßesentwürfe aufgeteilt, wie dies anlässlich der ersten Beratung im Kantonsrat im Juni 2012 verlangt wurde.

1. Ausgangslage

Mit dieser Vorlage sollen die vom Kantonsrat erheblich erklärten Aufträge im Gesetz über die politischen Rechte umgesetzt werden. Im Weiteren bietet die Teilrevision Gelegenheit, diverse Anpassungen vorzunehmen, welche aufgrund der Erfahrungen bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen als sinnvoll und zweckmässig erachtet werden.

1.1 Überwiesene Aufträge

Der Kantonsrat hat die folgenden Aufträge erheblich erklärt:

- 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).

Diese Aufträge werden unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens mit der vorliegenden Gesetzesänderung umgesetzt.

Der Auftrag Markus Schneider, wonach Zweitwahlgänge in der Regel innerhalb von 4 Wochen durchzuführen sind, wird nur teilweise umgesetzt, weil der Alternativvorschlag in der Vernehmlassung mehrheitlich bevorzugt wurde und diverse Gründe dagegen sprechen, eine Frist von nur 4 Wochen für sämtliche Zweitwahlgänge im Gesetz vorzuschreiben (s. Ziff. 1.5. und 1.6 Vernehmlassungsentwurf). Bei einer solchen Regelung wäre es beispielsweise nicht mehr möglich, Zweitwahlgänge mit einem eidgenössischen Abstimmungstermin oder in einem Wahljahr mit einem anderen Wahltermin zusammenzulegen. Dies hätte zusätzliche Urnengänge und erhebliche Mehrkosten zur Folge. Zudem würden nur noch wenige Tage für die briefliche Stimmabgabe zur Verfügung stehen. Überdies reichen 4 Wochen für das Verfahren (allfällige Rückzüge und Neuanmeldung von Kandidaten/Kandidatinnen), für die logistischen Prozesse (Herstellung der Wahlzettel, Transport zu allen 109 Gemeinden, Verpacken des Wahlmaterials, Postversand an alle Stimmberechtigten) und für die briefliche Stimmabgabe (inkl. Postweg) nicht aus. Dafür wird in der Praxis eine Frist von mindestens 5 Wochen benötigt. Demnach soll im Gesetz eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der zweite Wahlgang bei den Ständeratswahlen spätestens innert 5 Wochen stattzufinden hat. Das eigentliche Ziel des Auftrages, eine Sedisvakanz anlässlich der konstituierenden Sitzung der eidgenössischen Räte möglichst zu vermeiden, wird damit ebenfalls erreicht. Das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen muss mit dieser Änderung nicht eingeschränkt werden. Zwar kann es auch bei

einer Frist von 5 Wochen vorkommen, dass das Wahlmaterial zu spät bei den Stimmberechtigten im Ausland oder bei der Stimmgemeinde eintrifft, jedoch sieht eine neue Bestimmung vor, dass daraus keine Rechtsfolgen abgeleitet werden können (s. Beschlussesentwurf 2, § 62 Abs. 3).

1.2 Diverse Anpassungen

Die Gesetzesrevision bietet so dann Gelegenheit, die schon seit längerer Zeit bestehenden Anliegen aufzunehmen und gewisse Präzisierungen oder Optimierungen vorzunehmen. Dazu gehören u.a. folgende Änderungen:

- § 5 Abs. 1 a) und c): Stimmberechtigung (Bereinigung Text gemäss Kantonsverfassung);
- § 9 Abs. 2: Stimmberechtigte Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen sind ins Auslandschweizer-Stimmregister aufzunehmen;
- § 23^{bis} Abs. 5: Rechtsgrundlage, um maschinenlesbare Wahl- und Stimmzettel sowie elektronische Lesegeräte zu verwenden;
- § 29^{bis}: Verteilung der Kantonsratssitze auf die Wahlkreise (Präzisierung von Art. 67 Abs. 2 KV gemäss bisheriger Praxis);
- § 34 Abs. 1: Anmeldefrist für die Nationalratswahlen am 10. letzten Montag;
- § 66 Abs. 3: Wenn das Zustellkuvert zu spät bei der stimmberechtigten Person im Ausland oder bei der Stimmgemeinde eintrifft, sind daraus keine Rechtsfolgen ableitbar;
- § 66^{bis}: Richtlinien für das Aufstellen von Plakaten bei Wahlen und Abstimmungen;
- § 91^{bis}: Grundsätze zur elektronischen Wahl- und Stimmabgabe;
- § 92 Abs. 1: Auszählarbeiten sind am Vortag des Urnengangs (ab 18 Uhr) erlaubt;
- § 95 Abs. 1 d): Ungültige Kandidatenstimme bei Majorzwahlen (Präzisierung gemäss Praxis);
- § 103 Abs. 2: Nachzählung nur dann, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht worden sind, die das Ergebnis wesentlich beeinflussen (Anpassung an Bundesrecht);
- § 113 Abs. 2: Berechnung des absoluten Mehrs (Präzisierung bei mehreren Mandaten);
- § 127 Abs. 4: Stille Wahl (wenn Nachrücken und Nachnomination nicht möglich sind);
- § 152^{bis}: Stellungnahmen der Initiativ- oder Referendumskomitees in den Abstimmungserläuterungen (gesetzliche Grundlage).

1.3 Zeitliche Vorgaben

Gemäss den Auftragstexten hätten die entsprechenden Gesetzesänderungen so terminiert werden sollen, dass die Inkraftsetzung vor den Gesamterneuerungswahlen im 2013 möglich gewesen wäre. Der Auftrag überparteilich i.S. Listenverbindungen verlangte sogar, dass die Vorlage innert 6 Monaten zu unterbreiten sei.

Um die sehr engen zeitlichen Vorgaben zu erfüllen, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat mit RRB Nr. 2012/976 vom 15. Mai 2012 unverzüglich Botschaft und Entwurf vorgelegt. Dieser hat die Vorlage jedoch wegen den weitreichenden Folgen am 12. Juni 2012 zurückgewiesen und

den Regierungsrat beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Gesetzesänderungen konnten daher nicht mehr vor den Gesamterneuerungswahlen 2013 beraten und beschlossen werden.

1.4 Vernehmlassungsverfahren

Über die Vorlage wurde von Mitte August bis Ende Dezember 2012 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich insgesamt 19 Vernehmlasser daran beteiligt. Das Ergebnis der Vernehmlassung wurde im Regierungsratsbeschluss 2014/1723 vom 23. September 2014 zusammengefasst.

2. Verhältnis zur Planung

Die Gesetzesrevision ist nicht im Legislaturplan 2014-2017 enthalten, da sie schon in der vergangenen Legislatur vorgesehen war.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat nur dann gewisse personelle und finanzielle Konsequenzen für den Kanton und die Gemeinden, wenn der Kantonsrat generell eine Frist von 4 Wochen für Zweitwahlgänge vorsehen würde. In diesem Fall wäre mit Kosten von rund 300'000 Franken für jeden zusätzlichen Urnengang zu rechnen.

3.2 Folgen für die Gemeinden

Die Einschränkung der Listenverbindungen gilt ebenfalls für die kommunalen Proporzwahlen (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).

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.

Die Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe auf Stimmberechtigte, die in solothurnischen Gemeinden wohnhaft sind, erfolgt schrittweise und nur mit der Einwilligung der betreffenden Gemeinden (s. § 91^{bis} und Erläuterungen dazu). Die Kosten für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Vote électronique-Systems bezahlt der Kanton. Die Gemeinden bezahlen wie bisher die Kosten für den Druck der Stimmrechtsausweise. Diese enthalten ein Sicherheitssiegel, Schlüssel und Codes und sind gemäss Anforderungskatalog der Bundeskanzlei in einer spezialisierten Druckerei zu drucken. Die Kosten für das Hydalum-Papier und den Druck werden höher als bisher sein (ca. Fr. 1.-- pro Stimmrechtsausweis). Der Export der Stimmregisterdaten und der Versand der Stimmunterlagen bedingt zudem andere organisatorische Abläufe. Diese werden zuerst mit den Pilotgemeinden erprobt.

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 unter anderem § 5 Absatz 1 Buchstabe a und c GpR (Stimmberechtigung in der Einwohner- und in der Kirchgemeinde) geändert, da die Vorlage auch zwei Verfassungsänderungen (fakultatives Ausländerstimmrecht für Einwohnergemeinden und fakultatives Stimmrechtsalter 16 für Kirchgemeinden) enthielt. Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen wurden jedoch in der Volksabstimmung vom 25. September 2005 abgelehnt. Die mit der Änderung des Gemeindegesetzes vom Kantonsrat bereits beschlossenen Zusätze betreffend Ausländerstimmrecht und Stimmrechtsalter 16 kamen deshalb gar nie zur Anwendung; die bisherige Regelung der Stimm- und Wahlberechtigung in Art. 25 KV ging den Gesetzesbestimmungen vor. Die Revision bietet Gelegenheit, den Wortlaut im Gesetz in Übereinstimmung mit jenem in 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 der Änderung des Gemeindegesetzes entspricht.

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

Die bisherige Bestimmung, wonach die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen im Stimmregister der Gemeinde aufzunehmen sind, ist der Praxis anzupassen. Seit Einführung der elektronischen Wahl- und Stimmabgabe im 2010 wird das Stimmregister für die Stimmberechtigten im Ausland separat, auf einer Stimmregisterplattform des Kantons geführt. Auf diese Weise können die Stimmregisterdaten von der Staatskanzlei exportiert und in das Vote électronique-System importiert werden.

§ 23^{bis} Absatz 5: Bewilligung für die Verwendung von elektronischen Lesegeräten

Wahl- und Abstimmungsverfahren mit technischen Mitteln müssen vom Bundesrat und von der Staatskanzlei genehmigt werden (Art. 84 Abs. 2 BPR; § 23^{bis} Absatz 4 GpR). Schon seit einiger Zeit verwenden die Städte St. Gallen und Bern mit der Bewilligung des Bundes scanbare Stimmzettel (die Abstimmungsfragen enthalten ein Feld zum Ankreuzen); für die Erfassung und Auswertung der Stimmabgaben werden Scanner eingesetzt. Dabei handelt es sich um ein schnelles, effizientes und zuverlässiges Verfahren, mit welchem das Personal zum Auszählen erheblich reduziert werden kann. Bisher war der Einsatz von Scanning-Systemen im Kanton Solothurn nicht erlaubt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage für einen möglichen künftigen Einsatz soll hiermit geschaffen werden.

§ 28 Absatz 1: Druck der Stimmrechtsausweise

Für die elektronische Stimmabgabe bzw. die Herstellung der Stimmrechtsausweise gelten die Bestimmungen und Vorgaben des Bundes. Dabei sind insbesondere die Anforderungen an die Druckerei zu beachten (Art. 7 Abs. 2 Bst. e der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEles) vom 13. Dezember 2013 bzw. Anhang Ziff. 5.3). Diese Stimmrechtsausweise enthalten die Schlüssel für die elektronische Stimmabgabe, ein Sicherheitssiegel sowie Codes für die Verifizierbarkeit der elektronischen Stimmabgabe. Sie sind deshalb entsprechend dem Anforderungskatalog der Bundeskanzlei in einer spezialisierten Druckerei herzustellen. Für die Stimmberechtigten im Ausland wird der Versand zentral über die kantonale Drucksachenverwaltung abgewickelt (s. § 61 Abs. 3 neu). Für den Austausch der Stimmregisterdaten und die Datensicherheit gilt das Gesetz über die Einwohnerregister- und Stimmregisterplattform (GESp).

§ 29^{bis}: 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 gesetzlich verankert.

§ 31 Absatz 1 Buchstabe b): Frist zwischen 1. und 2. Wahlgang (Beschlussesentwurf 2)

Ziel des Auftrages war es, eine verzögerte Einsitznahme im Ständerat durch eine möglichst rasche Durchführung des 2. Wahlganges zu vermeiden. Insbesondere bei den Ständeratswahlen hat ein zweiter Wahlgang möglichst schnell stattzufinden, damit die neu gewählten Ständeräte an der anfangs Dezember stattfindenden konstituierenden Session der eidgenössischen Räte teilnehmen und in der Folgewoche den Bundesrat wählen können. Aus diesem Grund wird eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach der zweite Wahlgang **bei den Ständeratswahlen spätestens innert 5 Wochen** stattfinden soll. Die meisten Kantone, welche im 2011 einen zweiten Wahlgang durchführen mussten, haben diesen 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.

Für die anderen Majorzwahlen (Regierungsratswahlen, Gerichtspräsidentenwahlen, Gemeindepräsidentenwahlen etc.) wird keine bestimmte Frist für den 2. Wahlgang vorgegeben, so dass dieser auf ein anderes Wahl- oder Abstimmungsdatum gelegt werden kann und nicht ein 2. Wahlgang allein durchgeführt werden muss.

Diese Lösung bietet mehr Flexibilität für die kantonalen und kommunalen Erneuerungswahlen. Damit können die Einberufungsbehörden Zweitwahlgänge bei Gesamterneuerungswahlen oder bei Ersatzwahlen so festlegen, dass diese gleichzeitig mit einer anderen Wahl oder Abstimmung durchgeführt werden können. Es wäre zum Beispiel in Wahljahren möglich, den zweiten Wahlgang der Regierungsratswahlen am gleichen Termin wie die Amteibeamtenwahlen und die Gemeinderatswahlen festzusetzen (wie dies bei den letzten Gesamterneuerungswahlen im 2013 der Fall war). 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. Kanton und Gemeinden können dadurch Aufwand und Kosten für zusätzliche Urnengänge einsparen.

Wie im Vernehmlassungsverfahren aufgezeigt, könnte eine Frist von 4 Wochen nur dann eingehalten werden, wenn diverse einschneidende Massnahmen beschlossen würden (Verzicht der Parteien auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten, Verzicht auf den Versand von Wahlprospekten, Versand des Wahlmaterials per A-Post, Verkürzung der Frist für die briefliche Stimmabgabe auf eine knappe Woche, Einschränkung des Stimm- und Wahlrechts der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen auf die eidgenössische Ebene).

Bei den Gesamterneuerungswahlen im 2013 hat sich zudem gezeigt, dass der zweite Wahlgang der Regierungsratswahlen aufgrund der Osterfeiertage gar nicht innert 4 Wochen hätte stattfinden können. Bei einer Frist von 4 Wochen hätten die meisten Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen ihr Wahlrecht gar nicht ausüben können und wären faktisch vom Urnengang ausgeschlossen worden. Im Weiteren 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. Zudem wären die Wahlberechtigten in diesem Wahljahr nach drei Wochen schon wieder zu Wahlen einberufen worden (da Gemeinderatswahlen vor Ablauf der Anmeldefrist für die

Beamtenwahlen festzusetzen sind). Überdies müsste mit einer tiefen Wahlbeteiligung gerechnet werden, wenn jeweils nur gerade ein 2. Wahlgang stattfinden würde.

Sollte der Kantonsrat jedoch beschliessen, dass Zweitwahlgänge generell, d.h. bei allen kantonalen, regionalen und kommunalen Majorzwahlen innert 4 Wochen stattfinden müssen, wären die im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen Massnahmen nötig (s. Ziffer 1.5 des Vernehmlassungsentwurfes). Trotzdem würde den Stimmberechtigten nur noch eine knappe Woche für die briefliche Stimmabgabe übrig bleiben (inkl. Zustellfrist bei Postaufgabe). Folglich müsste das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf die eidgenössische Ebene beschränkt werden, da es den Meisten nicht möglich wäre, innert der 4-wöchigen Frist brieflich abzustimmen. In jenen drei Kantonen, welche den 2. Wahlgang innert 3 Wochen durchgeführt haben (TG, VD, SH) sind denn auch die Auslandschweizerinnen und 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).

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).

§ 34 Absatz 1 Buchstabe a): Anmeldetermin für die Nationalratswahlen

Nach der revidierten Bestimmung im Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 26. September 2014 hat das kantonale Recht einen Montag im August des Wahljahres als letzten Termin für den Wahlanmeldeschluss der Nationalratswahlen zu bestimmen (Art. 21 Abs. 1 BPR). Im Kanton Solothurn war bisher am 9. letzten Montag vor dem Urnengang Anmeldeschluss. Neu soll die Anmeldefrist 1 Woche früher ablaufen (im Kanton Aargau läuft die Anmeldefrist jeweils am ersten Montag im August, also immer noch eine Woche früher ab). Damit steht etwas mehr Zeit für die Prüfung der Wahlvorschläge, die Herstellung der Wahlzettel und das Verpacken und Versenden des Wahlmaterials zur Verfügung.

§ 40 Absatz 2 und 43 Absatz 4: Stimmrechtsbescheinigungen für Kandidaten/Kandidatinnen

Die Wohnsitzgemeinde hat jeweils zu bescheinigen, dass der Kandidat/die Kandidatin im Stimmregister eingetragen ist und somit wählbar ist. Die Stimmrechtsbescheinigungen sind bei der Einreichung der Wahlvorschläge beizulegen (das gilt für Proporz- und Majorzwahlen). Für bisherige Ratsmitglieder kann darauf verzichtet werden. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

§ 46: Teilnahme am zweiten Wahlgang (Quorum, Rückzug und Ersatzkandidatur) (Beschlussesentwurf 2)

Absatz 1: Berechnung des Quorums

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 Regierungs-

ratswahlen 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.

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 sollte in Abhängigkeit zur Anzahl der zu vergebenden Sitze geschehen. 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 bezogen auf das absolute Mehr. Jede Berechnungsart hat Vor- und Nachteile. Eine einfache und verständliche Berechnung ist jene, welche von den **gültigen Wahlzetteln** ausgeht (ohne leere Wahlzettel). Sie setzt die Kandidatenstimmen in Relation zur Anzahl der gültigen Wahlzettel und zeigt gleichzeitig auch die Wähleranteile auf. Die Hürde kann anhand der Zahl der gültigen Wahlzettel klar und einfach berechnet werden. Die Anzahl der Mandate muss bei dieser Berechnungsweise nicht berücksichtigt werden. Somit sind für die Kandidaten und Kandidatinnen 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.

Damit die Hürde bei Erneuerungswahlen ungefähr gleich hoch bleibt wie bisher, müsste das Quorum (bisher 5%) beim Wechsel zu einer anderen Berechnungsgrundlage (gültige Wahlzettel statt gültige Stimmen) erhöht werden. Ein Quorum von 10% wäre vertretbar, wenn mehrere Mandate zu besetzen sind. Im Vernehmlassungsverfahren wurde jedoch geltend gemacht, dass ein Quorum von 10% bei einer Ersatzwahl (nur 1 Mandat) zu hoch sei. Wer bei der Wahl in ein Amt einen Wähleranteil von über 5% erreiche, solle nicht vom 2. Wahlgang ausgeschlossen werden. Das Quorum soll daher mit der vorliegenden Gesetzesänderung auf 5% der gültigen Wahlzettel festgesetzt werden. Damit liegt die Hürde bei Erneuerungswahlen wesentlich tiefer als bisher. Bei den vergangenen Regierungsrats- und Ständeratswahlen wäre gar nie ein Kandidat oder eine Kandidatin vom 2. Wahlgang ausgeschlossen worden. Bei den Regierungsratswahlen im 2013 hätte auch der parteilose Kandidat Hugo Ruf diese Hürde bei Weitem überschritten (er erreichte 20,9% der gültigen Wahlzettel bzw. 6% der gültigen Stimmen).

Als Folge der geänderten Berechnungsweise müssen die %-Angaben in den Wahlprotokollen geändert und die Anzeige im WABSTI-Web anders programmiert werden.

Absatz 2: Rückzug einer Kandidatur für den 2. Wahlgang

Bisher waren Rückzüge von Kandidaten/Kandidatinnen bis Mittwoch nach dem 1. Wahlgang und Neuansmeldungen bis zum darauffolgenden Montag möglich (jeweils bis 17 Uhr). Diese lange Frist hatte zur Folge, dass die Wahlzettel erst nach Ablauf einer Woche nach dem Wahltag definitiv erstellt und in den Druck gegeben werden konnten.

Damit 2. Wahlgänge künftig früher stattfinden können, ist das Verfahren zu straffen bzw. die gesetzliche Frist zu verkürzen. Der Rückzug einer Kandidatur ist neu spätestens bis am Dienstag nach dem Wahltag, 17 Uhr, der Eingabestelle mitzuteilen.

Absatz 3: Ersatz-Wahlvorschlag (Einschränkung auf jene Partei/Gruppierung, zu welcher sich der/die Verzichtende im 1. Wahlgang bekannt hat)

In der Vergangenheit hat sich bei Majorzwahlen (Regierungsratswahlen, Ständeratswahlen) verschiedentlich gezeigt, dass chancenlose Kandidaturen und Zweitwahlgänge trotz Quorum nicht vermieden werden konnten. Ein zweiter Wahlgang fand jeweils statt, weil in der Regel mehr als

ein Kandidat oder eine Kandidatin die Hürde erreicht hatte und sich bei einem Rückzug einer Kandidatur neue Kandidaten oder Kandidatinnen – auch solche ohne Unterstützung einer Partei und mit geringen Wahlchancen – zum 2. Wahlgang anmelden konnten. Das ursprüngliche Ziel des Quorums, chancenlose Kandidaturen und unnötige Zweitwahlgänge möglichst zu vermeiden, konnte bei einem Rückzug einer Kandidatur kaum je erreicht werden.

Es stellt sich daher die Frage, ob nach einem Rückzug das Feld tatsächlich für alle wieder offen sein soll und sich nach Belieben neue Kandidaten/Kandidatinnen (auch Parteilose) zum 2. Wahlgang anmelden können. In Anbetracht des Quorums, welches die Kandidaten/Kandidatinnen im ersten Wahlgang erreichen müssen, erscheint es nicht gerechtfertigt, dass sich neue Kandidaten und Kandidatinnen anmelden und ohne Wahlhürde am 2. Wahlgang teilnehmen können. Im Vernehmlassungsverfahren haben sich die meisten Vernehmlasser für eine Einschränkung der Ersatzkandidaturen ausgesprochen. Der Vorschlag, wonach nur noch die Partei/Gruppierung des Verzichtenden einen Ersatz vorschlagen kann, wurde mehrheitlich begrüsst. Zwei Vernehmlasser beantragten sogar, dass bei einem Rückzug gar keine Ersatzkandidatur mehr möglich sein soll. In Beschlussesentwurf 2 schlagen wir – wie im Vernehmlassungsentwurf - eine Änderung von § 46 Absatz 3 vor. Demnach kann nur noch jene Partei/Gruppierung einen Wahlvorschlag einreichen, welcher die verzichtende Person angehört (das ist die Partei/Gruppierung, die auf dem Wahl-anmeldeformular für den ersten Wahlgang angegeben wurde). Hat die verzichtende Person keine Parteizugehörigkeit auf dem Formular angegeben, ist keine Ersatzkandidatur möglich.

Für den Wahlvorschlag des Ersatzes 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). Er soll – wie der Rückzug - spätestens bis zum Dienstag nach dem Wahltag, 17 Uhr, schriftlich der Eingabestelle eingereicht werden. Mit dieser Frist und der Einschränkung der Ersatzkandidaturen ist es möglich, das Wahlmaterial früher als bisher zu produzieren und den Gemeinden zuzustellen. Somit kann die Frist zum zweiten Wahlgang auf 5 Wochen verkürzt werden, wie dies vor allem bei den Ständeratswahlen vorgesehen ist.

§ 52: Listenverbindungen bei kantonalen und kommunalen Proporzahlen
(Beschlussesentwurf 1)

Absatz 1: Einschränkung auf einparteiige Listenverbindungen

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. Damit wird es künftig bei kantonalen und kommunalen Proporzahlen nicht mehr möglich sein, dass sich Parteien oder Splittergruppen mit unterschiedlichen Parteiprogrammen oder sogar gegensätzlichen Werthaltungen aus wahltaktischen Gründen zu sogenannten ‚Rouletteverbindungen‘ zusammenschliessen und es zu Stimmenverlagerungen kommen kann. Dennoch ermöglicht es die neue Regelung den Parteien, zur Berücksichtigung von regionalen Interessen oder Parteiminoritäten zwei oder mehr Listen aufzustellen und diese miteinander zu verbinden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung sind nur noch einparteiige Listenverbindungen zulässig, d.h. verbundene Listen müssen derselben Partei oder Gruppierung angehören. Innerhalb derselben Partei oder Gruppierung können sich somit Mutter-/Jungpartei oder Männer-/Frauenlisten sowie Listen zwischen verschiedenen Flügeln oder regionale Listen miteinander verbinden. Der neue Wortlaut in Absatz 1 orientiert sich an den geltenden Bestimmungen für Unterlistenverbindungen im Bundesrecht und im kantonalen Recht (Art. 31 Abs. 1^{bis} BPR und bisheriger § 52 Abs. 2 GpR). Es werden somit die gleichen Kriterien gelten, die bisher schon für Unterlistenverbindungen massgebend waren. Demnach sind Listenverbindungen zwischen einer Mutter- und Jung-

partei möglich, auch wenn letztere rechtlich ein eigener Verein ist und eine etwas anders lautende, jedoch allgemein bekannte Bezeichnung trägt (z.B. JCVP, Jungfreisinnige oder JUSO).

Die neue Bestimmung zur Einschränkung der Listen- und Unterlistenverbindungen gilt für alle kantonalen und kommunalen Proporzahlen. Bei den Nationalratswahlen werden Listenverbindungen weiterhin zulässig sein (Art. 31 Abs. 1 BPR). Die Parteien und Stimmberechtigten haben daher je nach Wahl unterschiedliche Regeln zu beachten. 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 Kantone kennen die Listenverbindung nicht (SZ, 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 Kantonen ZH, SH, AG und neu auch ZG und NW sind Listenverbindungen aufgrund des doppelt-proportionalen Sitz-zuteilungsverfahrens („doppelter Pukelsheim“) kein Thema mehr.

Absatz 2: Mehrparteiige Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind ungültig

Listenverbindungen zwischen unterschiedlichen Parteien oder Gruppierungen (sog. mehrparteiige oder parteiübergreifende Listenverbindungen) sowie Unterlistenverbindungen sind nicht mehr erlaubt und daher ungültig. Unterlistenverbindungen zwischen Listen der gleichen Partei bzw. Gruppierung erübrigen sich, wenn es nur noch einparteiige Listenverbindungen gibt.

Die Einschränkung der Listenverbindungsmöglichkeiten hat ebenfalls zur Folge, dass sich unterschiedliche Parteien nicht mehr auf einer Liste ad hoc unter einem gemeinsamen Listennamen (mit Auflistung der Parteien oder einer Phantasiebezeichnung) zusammenschliessen und Listenverbindungen sowie Unterlistenverbindungen eingehen können. Kurzfristige Namensänderungen und ‚vorübergehende Fusionen‘ für die Wahlen müssten als ‚Etikettenschwindel‘ und Umgehung des überparteilichen Listenverbindungsverbotes als ungültig erklärt werden.

Absatz 2^{bis}:

Für kantonale und kommunale Wahlen sind Listenverbindungen spätestens bis zum Ende der Anmeldefrist (bisher: Bereinigungsfrist), durch übereinstimmende Erklärung der Listenvertreter der Eingabestelle zu melden. Somit können die wahlleitenden Behörden die Wahlzettel rechtzeitig für den Druck vorbereiten und die Listenverbindungen auf den Wahlzetteln aufführen. Damit werden sich Nachfragen bei den Parteien nach Anmeldeschluss künftig erübrigen. Für die Nationalratswahlen gilt hingegen weiterhin das Ende der Bereinigungsfrist (Art. 31 Abs. 1 BPR).

§ 58: Lieferung des Stimm- und Wahlmaterials an die Gemeinden (Beschlussesentwurf 2):

Der Kanton liefert das Stimm- und Wahlmaterial den Gemeinden schon seit einiger Zeit jeweils bis zum 5. letzten Montag vor dem Urnengang. Die bisherige Bestimmung (spätestens bis zum 5. letzten Freitag) wird deshalb der Praxis angepasst. Diese Änderung hängt zusammen mit § 65 Absatz 1 und wird deshalb in Beschlussesentwurf 2 aufgeführt.

§ 61 Absatz 1^{bis}: Zweitwahlgänge innert 5 Wochen: Versand des Materials per A-Post oder Boten (Beschlussesentwurf 2)

Die Gemeinden haben bisher das Wahlmaterial per B-Post (oder als Massensendung) versandt. Nach den Angaben der Post sind dafür 6 Arbeitstage einzuberechnen. Bei Zweitwahlgängen, die innert 5 Wochen stattfinden (wie dies bei den Ständeratswahlen nun vorgegeben wird), muss das Material den Stimmberechtigten möglichst schnell (d.h. per A-Post oder per Boten) zugestellt

werden, andernfalls verbliebe den Stimmberechtigten nur eine knappe Woche Zeit für die briefliche Stimmgabe. Der A-Post-Versand hat Mehrkosten zur Folge (15 Rp. pro Stimmberechtigter).

§ 61 Absatz 3: Versand des Stimmaterials für die Stimmberechtigten im Ausland

Der Gesetzestext wird der Praxis bzw. den Abläufen für die elektronische Stimmabgabe angepasst. Das Material für die Stimmberechtigten im Ausland wird bisher schon zentral von der kantonalen Drucksachenverwaltung verpackt und versandt.

§ 62 Absatz 3 (Beschlussesentwurf 2):

Aufgrund der langen Postwege ins Ausland kann es vorkommen, dass das Stimmaterial trotz rechtzeitigem Versand in der Schweiz zu spät bei den Stimmberechtigten im Ausland eintrifft oder die Stimm- und Wahlzettel zu spät bei der Stimmrechtsgemeinde in der Schweiz eingehen. Die Stimmberechtigten sollen daraus keine Rechtsfolge ableiten können. Eine entsprechende Bestimmung ist bereits im Bundesrecht enthalten (Art. 10 Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer; SR 161.51) und soll jetzt auch im kantonalen Recht aufgenommen werden. Da die Frist zum zweiten Wahlgang der Ständeratswahlen kürzer sein wird, könnte diese Norm künftig bei allfälligen Beschwerden von Stimmberechtigten im Ausland Bedeutung erlangen.

§ 63 Absatz 1 und § 64 Absatz 1: keine Zustellung von Wahlpropagandamaterial für Zweitwahlgänge (Beschlussesentwurf 2):

Damit Zweitwahlgänge innert 5 Wochen stattfinden können, sind die Verfahrensabläufe zu beschleunigen. Wie in unserer Stellungnahme zum Auftrag Markus Schneider dargelegt, soll deshalb auf die amtliche Zustellung von Wahlprospekten für eine Stichwahl verzichtet werden. 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 zudem schon für den ersten Wahlgang kein Werbematerial von Parteien (z.B. ZH, AG, SG, TG, FR).

Mit dieser Bestimmung können zudem Aufwand und Kosten für den Versand von Propagandamaterial für Zweitwahlgänge eingespart werden. Auch die Kandidaten und Kandidatinnen bzw. die Parteien können sich Aufwand und Kosten für die Herstellung und den Druck von Wahlprospekten für den zweiten Wahlgang sparen.

§ 65 Absatz 1: Zustellfrist für Wahlpropagandamaterial (Beschlussesentwurf 2):

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 Zweitwahlgänge oder für kommunale Wahlen).

§ 66 Absatz 1 (Beschlussesentwurf 2):

Wie zu § 63 Absatz 1 erläutert, soll für Zweitwahlgänge kein Propagandamaterial mehr mit dem amtlichen Wahlmaterial versandt werden. Die Gemeinden werden somit vom Einpacken der Wahlprospekte entlastet und können das Wahlmaterial schneller versenden.

§ 66^{bis}: Richtlinien für das Aufstellen 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. Auf kantonaler Ebene gibt es jedoch keine speziellen Vorschriften. Die kantonale Bauverordnung (§ 64^{bis}) bezieht sich auf Reklamen und Anschlagstellen und nicht explizit auf Plakate für Wahlen und Abstimmungen, welche nur für kurze Dauer bestimmt sind. Einige Kantone haben eine gesetzliche Grundlage, um Richtlinien zu erlassen (z.B. um das Aufstellen von Wahl- und Abstimmungsplakaten in zeitlicher Hinsicht zu beschränken). Der Kanton Basel-Landschaft sieht beispielsweise vor, dass Wahl- und Abstimmungsplakate für kantonale und eidgenössische Wahlen und Abstimmungen frühestens fünf Wochen vor dem Urnengang aufgestellt werden dürfen und spätestens eine Woche nach dem Urnengang vollständig zu entfernen sind (Umsetzung der Motion „Stopp der wilden Plakatflut im Baselbiet!“). Anlass zu dieser Regelung bildeten die kantonalen Landrats- und Regierungsratswahlen von 2011, bei denen es gemäss Vorstossbegründung bereits 12 Wochen vor dem Urnengang zu einem riesigen Plakatwald gekommen sei. Im Kanton Bern dürfen Wahl- und Abstimmungsplakate innerorts während höchstens 6 Wochen vor und bis 5 Tage nach der Wahl oder Abstimmung bewilligungsfrei aufgehängt werden. Im Kanton Aargau dürfen Wahl- und Abstimmungsplakate frühestens 8 Wochen vor der Wahl oder Abstimmung aufgestellt werden und müssen spätestens 7 Tage nach dem Urnengang entfernt sein. Einzelne Gemeinden im Kanton Solothurn beschränken zwar die Aushangdauer von Plakaten. Um Wildwüchse künftig zu vermeiden, ist jedoch eine kantonsweit einheitliche Regelung notwendig. Es ist daher eine gesetzliche Grundlage zum Erlass von Richtlinien für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten vorzusehen. Gestützt darauf können die Voraussetzungen für das bewilligungsfreie temporäre Aufstellen von Wahl- und Abstimmungsplakaten mittels Verordnung geregelt werden. Insbesondere kann die Aushangdauer beschränkt und eine Pflicht zum Wegräumen der Plakate nach den Urnengängen aufgenommen werden. Wird die Aushangdauer kantonal geregelt, ist es für die einzelnen Parteien, Kandidaten und Wahlkampfteams einfacher, da sie nicht bei jeder Gemeinde eine Bewilligung einholen und abklären müssen, wo, wann und für wie lange die Plakate aufgestellt werden dürfen.

§ 91^{bis}: 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 nötigen Bestimmungen werden in § 91^{bis} (Beschlussesentwurf 3) aufgenommen. Das Gesetz über die Einwohner- und Stimmregisterplattform (GESP) enthält die gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch zwischen den Gemeinden und dem Kanton und Vorschriften zur Datensicherheit.

Der Kanton Solothurn führt in Zusammenarbeit mit seinen Partnerkantonen im Consortium seit September 2010 erfolgreich Versuche mit Vote électronique für die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer durch. Dabei setzt der Kanton Solothurn – wie alle Consortiumskantone – eine Kopie des Vote électronique-Systems des Kantons Zürich ein. Die rund 2'700 Stimmberechtigten im Ausland schätzen die Möglichkeit zur elektronische Stimmabgabe. Im Kanton Solothurn nutzen mittlerweile ca. 20-26 % den elektronischen Stimmkanal. Gesamtschweizerisch werden rund 93'000 der 138'000 immatrikulierten Auslandschweizer Stimmberechtigten an den Nationalratswahlen im 2015 elektronisch wählen können.

Der Regierungsrat hat am 4. Juni 2013 die Weiterentwicklung des Systems im Rahmen der Consortiumsstrategie und die Ausdehnung der Vote électronique-Versuche auf weitere, im Kanton Solothurn wohnhafte Stimmberechtigte beschlossen. Die Anforderungen des Bundesrechts an die Zulassung werden dabei eingehalten (vgl. Art. 27a -27o der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978; Fassung vom 13. Dez. 2013). Nach Art. 4 der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) können mehr als 30% des kantonalen Elektorates erst einbezogen werden, wenn die individuelle Verifizierbarkeit möglich ist. Nach Art. 5 können mehr als 50% einbezogen werden, wenn die vollständige Verifizierbarkeit gegeben ist.

Zur Zeit wird das bestehende System für die elektronische Stimmabgabe weiter entwickelt. Der Bundesrat prüft die Gesuche der Kantone und wird die entsprechenden Bewilligungen erteilen. Ab der Volksabstimmung vom 8. März 2015 werden die Consortiumskantone das Vote électronique-System der zweiten Generation einsetzen. Damit wird die individuelle Verifizierbarkeit möglich sein. Die Stimmenden können dann mittels Codes überprüfen, ob ihre Stimme gemäss ihrer Absicht abgegeben wurde (Code-Voting). In einem ersten Ausdehnungsschritt sind ab 2016 Versuche mit Stimmberechtigten aus 5 Pilotgemeinden geplant. Eine weitere Ausdehnung der Versuche auf alle Stimmberechtigten des Kantons Solothurn erfolgt erst dann, wenn ein System mit individueller und universeller Verifizierbarkeit zur Verfügung steht. Dieses wird nach aktueller Planung ab 2018 verfügbar sein. Für die Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe auf weitere, im Kanton Solothurn wohnhafte Stimmberechtigte, ist jeweils das Einverständnis der betreffenden Gemeinden erforderlich.

§ 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 Zustellkuberts, 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).

§ 103 Absatz 2: Keine automatische Nachzählung bei sehr knappen Abstimmungsergebnissen

Dabei handelt sich um eine Anpassung an Art. 13 Absatz 3 BPR (Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte; Fassung vom 26. Sept. 2014). Eine Nachzählung erfolgt demnach bei glaubhaft gemachten Unregelmässigkeiten, die nach Art und Umfang geeignet sind, das Ergebnis wesentlich zu beeinflussen.

§ 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.

§ 119 Absatz 1 Buchstabe d und § 120 Absatz 2: Validierung bzw. Erhaltung der Ergebnisse

Bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen soll die Validierung der Wahlen bzw. die Erhaltung der Abstimmungsergebnisse durch die Gemeindeverwaltung und nicht mehr durch den Gemeindepräsidenten erfolgen.

§ 121: Publikationen

Der Gesetzestext wird präzisiert und der widersprüchliche zweite Satz wird gestrichen.

§ 127 Absatz 4^{bis}: Ersatzwahl (stille Wahl wenn Nachrücken und Nachnominierung nicht möglich sind)

In den Gemeinden ist es oft schwierig, Kandidaten oder Kandidatinnen für vakante Kommissionsitze zu finden. Ist ein Nachrücken gewählter Ersatzmitglieder und eine Nachnominierung 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.

§ 132 Absatz 1: Angaben auf der Unterschriftenliste für Initiativen und Referenden

Die Angaben auf der Unterschriftenliste werden dem Bundesrecht angepasst (Art. 61 Abs. 1 und 2 BPR, Fassung vom 26. September 2014). Anstelle des Geburtsjahrs ist das genaue Geburtsdatum anzugeben, damit die bescheinigende Amtsperson der Gemeinde die Identität der Stimmberechtigten besser eruieren kann.

§ 152^{bis}: 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). Neu wird eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen.

§ 160: Beschwerdefrist

Da diese Bestimmung auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen gilt, wird der bisherige Wortlaut präzisiert (,im kantonalen Amtsblatt' wird gestrichen). In § 49 und § 50 der Verordnung über die politischen Rechte ist bereits geregelt, wo die Ergebnisse zu publizieren sind.

5. Rechtliches

Wie seitens des Kantonsrates gewünscht, werden die Änderungen in mehrere Beschlussesentwürfe aufgeteilt. Beschlussesentwurf 1 enthält die Einschränkung der Listenverbindungen. Beschlussesentwurf 2 sieht vor, dass der 2. Wahlgang bei den Ständeratswahlen spätestens innert 5 Wochen stattzufinden hat und enthält die Berechnung des Quorums für den zweiten Wahlgang. Beschlussesentwurf 3 enthält alle weiteren Änderungen.

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

Die Gesetzesänderungen unterliegen der Genehmigung des Bundes.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)

Amtsblatt (später)

Oberämter (5)

Gemeindeverwaltungen der Einwohnergemeinden (109)

Wahlbüros der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden (323, Gemeindeaussand)

Parlamentsdienste

GS, BGS