

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2012

Nr. 2012/439

KR.Nr. A 194/2011 (STK)

Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang bei Majorzwahlen – bitte künftig nicht langsamer als die Berner (09.11.2011)
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Gesetz über die politischen Rechte (GpR, BGS 113.111) ist dahingehend anzupassen, dass die Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang bei Majorzwahlen zwingend vier Wochen betrage. Die Gesetzesanpassung ist so zu terminieren, dass die nächsten Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat mit dieser Frist durchgeführt werden können.

2. Begründung

Die geltende kantonale Wahlgesetzgebung kennt keine verbindliche Frist, in der zweite Wahlgänge bei Majorzwahlen anzusetzen sind. Dies führt zu teilweise überlangen Fristen zwischen erstem und zweitem Wahlgang. In der jüngeren Vergangenheit betrug diese im besten Fall sechs Wochen (RR-Wahl 2003, SR-Wahl 2011), in einem Fall sieben Wochen (RR-Wahl 2001), in zwei Fällen acht Wochen (RR-Wahl 2005, SR-Wahl 2009/2010) und in einem Fall gar neun Wochen (RR-Wahl 1997).

Mit solch langen Fristen steht der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich ziemlich alleine da. Dies verdeutlicht ein Blick auf die Termine für die in elf Kantonen stattfindenden zweiten Wahlgänge für die Ständeratswahlen 2011:

- In drei Kantonen (SH, TG, VD) werden diese am 13. November durchgeführt, also drei Wochen nach dem ersten Wahlgang;
- In zwei Kantonen (BE, TI) werden diese am 20. November durchgeführt, also vier Wochen nach dem ersten Wahlgang;
- In fünf Kantonen (ZH, UR, SZ, AG, SG) werden diese am 27. November durchgeführt, also fünf Wochen nach dem ersten Wahlgang;
- Nur ein Kanton braucht für die Durchführung des zweiten Wahlgangs eine Frist von sechs Wochen – und dies ist der Kanton Solothurn.

Dem Regierungsrat und der Staatskanzlei ist positiv anzurechnen, dass sie im aktuellen Fall Massnahmen ergriffen haben, um dem im zweiten Wahlgang gewählten Ständerat und einem allenfalls nachrückenden Nationalrat zumindest die Teilnahme an der Bundesratswahl zu ermöglichen:

- Publikation der Wahlergebnisse in einer Extra-Ausgabe des Amtsblattes am Dienstag nach der Wahl;
- Verkürzung der Frist für die briefliche Abstimmung auf zwei Wochen gemäss § 62 Abs.1 GpR (zulässig wäre allerdings sogar eine Verkürzung auf eine Woche).

Trotz alledem vermag die getroffene Lösung nicht zu befriedigen:

- Dem Regierungsrat verbleiben zur Behandlung allfälliger Wahlbeschwerden weniger als zwei Arbeitstage. Es ist zu bezweifeln, ob diese kurze Zeit in jedem Fall reicht, um vorgebrachte Beschwerdegründe in der nötigen Tiefe abklären zu können;

- Die Solothurner Deputation ist zu Beginn der Legislatur nicht vollständig, was doch eigentlich gemäss landläufigem Verständnis das Ziel der Gesamterneuerungswahlen sein sollte.

Der demokratiepolitische Mehrwert möglichst langer Fristen zwischen ersten und zweiten Wahlgängen ist zu alldem nicht ersichtlich – im Gegenteil:

- Die Bevölkerung hat ein hohes Interesse an möglichst kurzen Sedisvakanz für alle politischen Ämter;
- Der Kanton Solothurn hat ein hohes Interesse an einer lückenlosen Interessenvertretung auf Bundesebene;
- Die Parteien und Kandidatinnen/Kandidaten haben kein Interesse an kostentreibenden langen Wahlkämpfen.

In diesem Sinne wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für eine Verkürzung der Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang auf vier Wochen mit den entsprechenden Gesetzesanpassungen vorzulegen und dem Kantonsrat alle Möglichkeiten, die eine Verkürzung der Frist ermöglichen, aufzuzeigen (generelle Verkürzung der Frist für die briefliche Abstimmung auf eine Woche; Verzicht auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten, weitere Möglichkeiten für ein vereinfachtes Verfahren im zweiten Wahlgang).

3. Stellungnahme des Regierungsrates

- 3.1 Bei kantonalen Urnengängen wurde bisher eine Mindestfrist von 6 Wochen bis zum zweiten Wahlgang benötigt. Diese Mindestfrist ist vor allem aus zwei Gründen nötig: Der Kanton Solothurn räumt den Auslandschweizern das aktive Wahlrecht in kantonalen Angelegenheiten ein und das Gesetz erlaubt das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten. Das Verfahren mit der Möglichkeit von Rückzügen und Anmeldung neuer Kandidatinnen/Kandidaten nimmt bereits 8 Tage in Anspruch. Im Weiteren werden rund 2 Wochen benötigt für die eigentlichen Wahlvorbereitungen (Prüfung Wahlvorschläge, Druckvorstufe, Druck der Wahlzettel und Prospekte, Ausrüsten des Materials und Transport zu allen 120 Gemeinden), 3-4 Arbeitstage stehen den Gemeinden für das Verpacken des Materials (inkl. Prospekte) und für die Postaufgabe zur Verfügung, mindestens 6 Arbeitstage benötigt die Post für die Zustellung an die Stimmberechtigten, 1 Woche verbleibt für die briefliche Stimmabgabe.
- 3.2 Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an einer raschen Durchführung eines zweiten Wahlgangs. Mit einer kurzen Frist kann unmittelbar an die schon erfolgte Meinungsbildung angeschlossen werden. Zudem ist zu gewährleisten, dass der Kanton zu Beginn der neuen Legislatur und insbesondere bei den jeweils Mitte Dezember stattfindenden Bundesratswahlen vertreten ist. Zwischen den Erneuerungswahlen und dem Beginn der ersten Wintersession bleibt nicht viel Zeit für zweite Wahlgänge. Die Einhaltung der Fristen ist auch in anderen Kantonen ein Problem, insbesondere wenn sie ein Anmeldeverfahren kennen und das aktive Wahlrecht der Auslandschweizer auf kantonaler Ebene gewährleisten sollten. Im Kanton Bern muss das Wahlmaterial nur fünf Tage vor der Stichwahl bei den Stimmberechtigten sein; trotzdem gelang es nur ganz knapp, das Wahlmaterial rechtzeitig zuzustellen (s. 'Wahlversand-Krimi vor der entscheidenden Ständeratswahl'; Bund vom 16.11.2011). Aufgrund kantonalen Fristen oder hängiger Beschwerden konnten in der Vergangenheit einige Abgeordnete nur teilweise oder gar nicht an der Session teilnehmen. Die Verschiebung der Erneuerungswahlen oder der Legislatureröffnung (oder der Bundesratswahlen) zur Vermeidung von wahlbedingten Vakanz war daher schon verschiedentlich Gegenstand parlamentarischer Vorstösse auf eidgenössischer Ebene. Die Vorschläge wurden indessen alle verworfen. Somit ist es Sache des Kantons, die Fristen so zu verkürzen, dass der zweite Wahlgang möglichst früh stattfinden kann. Wir sind daher bereit, Anpassungen im Gesetz vorzunehmen, damit zweite Wahlgänge bei Majorzwahlen in der Regel innert 4 Wochen durchgeführt werden können. Damit genügend Zeit für die

Vorbereitung, Produktion und den Versand des Wahlmaterials bleibt und die Stimmberechtigten das Wahlmaterial rechtzeitig erhalten, sind folgende Änderungen nötig:

- Verzicht auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten oder ev. Zulassung von Rückzügen und Neuanmeldungen nur noch bis Dienstag oder Mittwoch nach dem Wahltag (bisher bis zum übernächsten Montag; § 46 Abs. 2 und 3 GpR).
- Bei zweiten Wahlgängen werden keine Wahlprospekte mehr mit dem amtlichen Material versandt (Änderung von § 63 GpR, entsprechend der Regelung im Kanton Bern).
- Die Gemeinden werden verpflichtet, das Wahlmaterial per A-Post zu versenden.
- Die Frist für die briefliche Stimmabgabe wird von der Einberufungsbehörde auf 1 Woche verkürzt (für zweite Wahlgänge ist dies bereits heute möglich; § 62 GpR).
- Den Auslandschweizern wird das Stimm- und Wahlrecht nur noch auf eidgenössischer Ebene gewährt (bisher konnten sie die politischen Rechte auch in kantonalen Belangen ausüben; § 6 und 7 GpR).

- 3.3 Die Erfüllung der Auftrages wird Auswirkungen auf die Zahl der Urnengänge haben. Zweite Wahlgänge werden künftig nicht mehr zusammen mit eidgenössischen Abstimmungen stattfinden können (nach Bundesrecht erhalten die Stimmberechtigten das Stimmmaterial mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag; Art. 11 Abs. 3 BPR). Zudem können Zweitwahlgänge nicht mehr zusammen mit anderen Wahlen stattfinden. Insbesondere in Wahljahren werden zusätzliche Urnengänge für die zweiten Wahlgänge auf kantonaler und kommunaler Ebene nötig sein, weil diese nicht mehr zusammen mit den anderen - regionalen oder kommunalen - Wahlen stattfinden können (die Anmeldefrist und die Fristen für den Druck, Versand und die briefliche Stimmabgabe können für die Amteibeamten-, Gemeinderats- und Kommissionswahlen aufgrund des umfangreichen Wahl- und Wahlpropagandamaterials nicht derart massiv verkürzt werden). Die Durchführung zusätzlicher Urnengänge wird erheblichen Aufwand und Kosten für Kanton und Gemeinden zur Folge haben (Zustellkuverts, Einpacken des Materials, Porti, Informatik-Support, Einsatz der Wahlbüromitglieder an weiteren Sonntagen etc.). Zudem werden die Stimmberechtigten vermehrt zu Urne gerufen.
- 3.4 Der Auftrag verlangt, dass die Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang *zwingend* vier Wochen betrage. Es wird jedoch aufgrund der Feiertage und Schulferien nicht immer möglich sein, den zweiten Wahlgang innert 4 Wochen durchzuführen (Beispiel: Kantonsrats- und Regierungsratswahlen am 3. März 2013, 4 Wochen nachher ist Ostern). In der Osterwoche und während den Schulferien (vom 8. – 20. April) sind viele Wahlbüromitglieder abwesend. Im weiteren ist jeweils auch zu beachten, dass das Wahlmaterial den Gemeinden nicht in der Ferienzeit zugestellt wird. Um die nötige Flexibilität bei der Festsetzung der Wahltermine zu erhalten, ist anstelle einer zwingenden Bestimmung eine Formulierung zu wählen, welche Ausnahmen zulässt (z.B. ‚in der Regel‘). Wir beantragen deshalb die Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut.
- 3.5 In Beschwerdefällen wird die kürzere Frist zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang keine Gewähr bieten, dass die im zweiten Wahlgang gewählten Ständeräte an der Wintersession teilnehmen können. Um zu gewährleisten, dass der Kanton auch bei Erneuerungswahlen und im Falle einer Vakanz im Ständerat vertreten ist, muss das Gesetz mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach Gewählte erst dann Einsitz im Rat nehmen, wenn **beide** Mitglieder rechtskräftig gewählt sind.

- 3.6 Die Frist für die briefliche Stimmabgabe wurde beim zweiten Wahlgang der Ständeratswahlen bereits auf 2 Wochen verkürzt. Eine weitere Verkürzung auf 1 Woche hätte die Auslandschweizer faktisch vom Wahlrecht ausgeschlossen. Die Festsetzung des zweiten Wahlgangs der Ständeratswahlen erfolgte überdies zu einer Zeit, als im Zusammenhang mit dem zweiten Wahlgang der bernischen Ständeratsersatzwahl vom 6. März 2011 zwei Wahlbeschwerden eingereicht wurden, weil Stimmberechtigte (Auslandschweizer) das Wahlmaterial zu spät erhalten hatten. Vor Verwaltungsgericht und später vor Bundesgericht wurde die Wiederholung der Stichwahl beantragt, weil den Auslandschweizern eine Teilnahme an der Wahl verwehrt und die durch Art. 34 BV gewährleistete Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt worden sei. Um ähnliche Beschwerden und das Risiko einer Wiederholung des zweiten Wahlganges im Kanton Solothurn zu vermeiden, wurde die Frist für die briefliche Stimmabgabe nicht bis auf eine Woche verkürzt.
- 3.7 Bei einem Ansetzen des zweiten Wahlganges innert 4 Wochen wird es nicht möglich sein, das Wahlmaterial den Auslandschweizern in jedem Fall rechtzeitig zuzustellen, so dass sie brieflich wählen können. Selbst wenn auf das Auswechseln von Kandidatinnen/Kandidaten verzichtet und bei Stichwahlen kein Werbematerial mehr verschickt wird, ist davon auszugehen, dass zahlreichen Auslandschweizer Stimmberechtigten die Teilnahme am zweiten Wahlgang verwehrt bliebe. Daran wird auch eine Gesetzesbestimmung, wonach keine Rechtsfolgen aus der verspäteten Zustellung abgeleitet werden können, nichts ändern. Im Übrigen würde auch die Möglichkeit, elektronisch wählen zu können, keine Abhilfe schaffen. Wenn der Gesetzgeber verschiedene Wege zur Ausübung des Stimmrechts vorsieht, müssen diese auch genutzt werden können. Die briefliche Stimmabgabe kann daher nicht zum vorneherein faktisch ausgeschlossen werden. Die Problematik entfällt nur dann, wenn das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizer auf eidgenössische Angelegenheiten beschränkt wird (im 2011 konnten Auslandschweizer in 11 Kantonen an den Ständeratswahlen teilnehmen).
- 3.8 In den Kantonen SH, TH und VD, welche den zweiten Wahlgang innert 3 Wochen durchgeführt haben, sind die Auslandschweizer in kantonalen Angelegenheiten nicht stimm- und wahlberechtigt (Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen). Etliche Kantone kennen zudem gar kein Anmeldeverfahren, sie führen die Kandidatennamen im amtlichen Wahlmaterial nicht auf (die Kandidaten müssen sich über die Medien selber bekannt machen) und versenden überdies kein Propagandamaterial (die Parteien stellen die Prospekte den Wahlberechtigten selber zu).

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Das Gesetz über die politischen Rechte (GpR, BGS 113.111) ist dahingehend anzupassen, dass die Frist zwischen erstem und zweitem Wahlgang bei Majorzwahlen **in der Regel** vier Wochen beträgt. Die Gesetzesanpassung ist so zu terminieren, dass die nächsten Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat mit dieser Frist durchgeführt werden können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)

Aktuarin Justizkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat