



Erläuterungen des Sicherheits- und Justizdepartements zum Nachtrag zum Abstimmungsgesetz

22. November 2016

Inhaltsverzeichnis

I.	Erarbeitung der Vorlage	3
II.	Notwendigkeit einer Anpassung des kantonalen Rechts	4
III.	Grundzüge des Nachtrags	4
	1. Wechsel auf eine zertifizierte Stimmkuvertlösung, die dem Standard der Post entspricht und die weiteren gesetzlichen und tatsächlichen Anforderungen erfüllt	4
	1.1 Übersicht	4
	1.2 Geltende Stimmkuvertlösung	5
	1.3 Stimmkuvertlösung der Post	5
	1.4 Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“	6
	1.5 Kostenvergleich	7
	2. Fristen im Wahlverfahren	7
	2.1 Übersicht	7
	2.2 Fristenvergleich	8
	3. Weitere Änderungen der Abstimmungsgesetzgebung	9
IV.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
	1. Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz, AG)...	9
	2. Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsverordnung, AV)	17
	3. Gesetz über die Wahl des Kantonsrates	23
V.	Finanzielle Auswirkungen	23

Zusammenfassung

Mit dem Nachtrag zum Abstimmungsgesetz sollen insbesondere folgende Ziele verfolgt und umgesetzt werden:

- *Wechsel auf eine zertifizierte Stimmkuvertlösung, die dem neuen Standard der Post CH AG (Post) entspricht und die weiteren gesetzlichen und tatsächlichen Anforderungen erfüllt;*
- *Anpassung und Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren, damit insbesondere der enge Zeitplan für die Vorbereitung von Wahlen entlastet und für die administrativen Arbeiten genügend Zeit bleibt (Vorverschiebung der Einreichfrist für Wahlvorschläge sowie der nachfolgenden Fristen im Wahlverfahren bei Erstwahlgängen, , Vorverschiebung der Eingabefrist von heute 17.00 Uhr auf neu 12.00 Uhr, ausgenommen bei Beschwerden);*
- *Anpassung an die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend das neue Erwachsenenschutz-, Personen- und Kindesrecht, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (Ausschluss vom Stimmrecht und von der Wählbarkeit);*
- *Verfahrensvereinfachung bei der Ermittlung der Ergebnisse der brieflichen Stimmabgaben (Verzicht auf das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel) sowie Vorverlegung des Urnenschlusses;*
- *Präzisierung der Beschwerdefrist;*
- *Anpassung an die weiterentwickelte Praxis der Staatskanzlei bei der Bekanntgabe und Veröffentlichung der Abstimmungs- und Wahlergebnisse (Zuständigkeiten und Zwischenergebnisse)*
- *Anpassung an die weiterentwickelte Praxis des Regierungsrats beim Vollzug von Abstimmungen (Erwahrung)*
- *verschiedene Anpassungen technischer Natur*

Die Vorlage verzichtet auf eine Änderung der Kantonsverfassung (Art. 46 KV). Ebenso verzichtet sie darauf, das Abstimmungsgesetz (mit Abstimmungsverordnung) total zu revidieren. Mit einer Neu Nummerierung aller Artikel würde den Rechtsuchenden und den Rechtsanwendenden das Auffinden des geltenden Rechts erschwert. Zudem wären wohl weitere Artikel ohne Bezug zu diesem Nachtrag materiell zu prüfen und allenfalls zu überarbeiten. Eine Totalrevision würde denn auch längere Zeit in Anspruch nehmen. Zudem hat sich das Abstimmungsgesetz grundsätzlich bewährt. Mittelfristig ist jedoch eine Totalrevision zu prüfen.

Eine Anpassung der Abstimmungsgesetzgebung an die vom Bund beschlossenen Änderungen im Bereich des Stimm- und Wahlrechts, die auf den 1. November 2015 in Kraft getreten sind, ist nicht notwendig.

I. Erarbeitung der Vorlage

Weil der Nachtrag zum Abstimmungsgesetz ganz wesentlich die Gemeinden betrifft, wurden die Gemeinden frühzeitig in die Ausarbeitung der Vorlage miteinbezogen. Zudem wurden verschie-

dene Änderungen der Abstimmungsgesetzgebung, welche die Gemeindeschreiber-Konferenz angeregt hat, in den vorliegenden Nachtrag aufgenommen.

II. Notwendigkeit einer Anpassung des kantonalen Rechts

Die kantonale Abstimmungsgesetzgebung nimmt in verschiedenen Artikeln konkret auf die geltende Stimmkuvertlösung Bezug. So etwa in Art. 31b AG über die ungültigen Stimm- und Wahlzettel, in Art. 14 AV über das Stimmmaterial, in Art. 16 AV über die Ausgestaltung von Zustell- und Rücksendekuvert, in Art. 35 AV über das Vorgehen der Stimmberechtigten bei der brieflichen Stimmabgabe und in Art. 36 AV über die Vorarbeiten der Gemeindekanzlei und des Stimmbüros beim Auszählen der brieflichen Stimmabgaben. Ein Wechsel auf eine andere Stimmkuvertlösung bedingt damit – unabhängig von deren Ausgestaltung – einen Nachtrag zum Abstimmungsgesetz und eine Änderung der Abstimmungsverordnung.

Gleichzeitig wird der Nachtrag zum Abstimmungsgesetz zum Anlass genommen, verschiedene weitere Anpassungen der Abstimmungsgesetzgebung vorzunehmen.

III. Grundzüge des Nachtrags

1. Wechsel auf eine zertifizierte Stimmkuvertlösung, die dem Standard der Post entspricht und die weiteren gesetzlichen und tatsächlichen Anforderungen erfüllt

1.1 Übersicht

Seit Einführung der erleichterten brieflichen Stimmabgabe ist der Anteil der brieflich abgegebenen Stimmen bei Abstimmungen und Wahlen stetig angestiegen. Heute liegt der Anteil gesamtschweizerisch bei weit über 90 Prozent. Damit ist die briefliche Stimmabgabe klar die bevorzugte Art der Stimmabgabe. Allerdings führt die Verwendung ungeeigneter Stimmkuvertlösungen durch die Kantone und Gemeinden zu Beschädigungen der Wahl- und Abstimmungssendungen und zu einem Zusatzaufwand bei der postalischen Verarbeitung.

Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, hat die Post eine eigene Stimmkuvertlösung entwickelt und auf den 1. April 2016 als Standard für den Versand aller Abstimmungs- und Wahlsendungen eingeführt. Gleichzeitig erhebt die Post ab diesem Zeitpunkt einen Zuschlag für den Versand von Stimmkuverts, die nicht diesem Standard entsprechen.

Der Kanton Obwalden verwendet seit über zehn Jahren eine Stimmkuvertlösung nach dem sog. „Solothurner Modell“. Die Lösung entspricht nicht dem neuen Standard der Post. Ein Wechsel auf eine neue, von der Post zertifizierte Stimmkuvertlösung ist damit insofern zwingend, als dass nur mit einem Wechsel der erwähnte Zuschlag entfällt. Eine aus Vertretern von Gemeinde und Kanton zusammengesetzte Arbeitsgruppe hat die in Frage kommenden Stimmkuvertlösungen geprüft und ausgewertet. Es hat sich gezeigt, dass es nur eine Stimmkuvertlösung gibt, die sowohl dem neuen Standard der Post entspricht, als auch die weiteren Anforderungen erfüllt (Wahrung des Stimm- und Wahlgeheimnisses, Zweiwegkuvert, zweimal frankierbar, keine aufgeklebte Sichttasche, verschliessbar für Hin- und Rückweg, nicht manipulierbar) und darüber hinaus für Stimmberechtigte und Stimmbüros einfach zu handhaben ist. Die Alternative hätte darin bestanden, auf die von der Post entwickelte Stimmkuvertlösung zu wechseln und damit im Wesentlichen zur früheren, bis Ende 2003 verwendeten Stimmkuvertlösung, mit einem zusätzlichen, neutralen Kuvert für alle Stimm- und Wahlzettel, zurückzukehren. Das hätte jedoch nebst ökologischen Nachteilen zusätzliche Kosten für den Kanton und die Gemeinden und Mehrauf-

wand für die Stimmbüros zu Folge. Aufgrund dieser Nachteile empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Stimmkuvertlösung nach dem sog. „Neuen Solothurner Modell“ zu übernehmen. Die Post hat diese vom Kanton Solothurn in Zusammenarbeit mit einer Kuvertherstellerfirma (Goessler) entwickelte Stimmkuvertlösung Ende 2015 zertifiziert. Der Kanton Solothurn hat dem Kanton Obwalden schriftlich zugesichert, diese Stimmkuvertlösung kostenlos übernehmen zu können.

Geplant ist, dass der Kanton Obwalden seine Abstimmungen und Wahlen ab 2018 schrittweise mit der neuen, zertifizierten Stimmkuvertlösung durchführt.

1.2 Geltende Stimmkuvertlösung

Bis Ende 2003 hat der Kanton Obwalden eine Stimmkuvertlösung verwendet, die aus einem Zweiwegkuvert und einem zusätzlichen, neutralen Kuvert für alle Stimm- und Wahlzettel bestand. Auf Veranlassung der Gemeinden wurde diese Stimmkuvertlösung auf den 1. Januar 2004 aufgegeben. Seither setzt der Kanton Obwalden die geltende Stimmkuvertlösung nach dem sog. „Solothurner Modell“ ein.

Die geltende Stimmkuvertlösung hat zahlreiche Vorteile. Ein zusätzliches, neutrales Kuvert für alle Stimm- und Wahlzettel ist nicht notwendig (Kostensparnis). Die Handhabung ist einfach – sowohl für die Stimmberechtigten wie für die Stimmbüros. So können die Stimmberechtigten die Stimm- und Wahlzettel direkt ins Zweiwegkuvert einlegen und den unterschriebenen Stimmrechtsausweis in die aufgeklebte Sichttasche auf dem Zweiwegkuvert stecken. Die Stimmbüros entnehmen für das Auszählen den Stimmrechtsausweis. Das Zweiwegkuvert ist ab diesem Zeitpunkt anonym. Danach öffnen sie die Zweiwegkuverts und entnehmen die Stimm- und Wahlzettel. Das Öffnen eines zusätzlichen, neutralen Kuverts für alle Stimm- und Wahlzettel entfällt.

Die geltende Stimmkuvertlösung hat aber auch gewichtige Nachteile. Das Zweiwegkuvert wird für den Versand an die Stimmberechtigten nicht zugeklebt. Es wird mit eingesteckter Lasche als „offene Sendung“ zugestellt. Das birgt die Gefahr, dass Stimmmaterial hinausfällt und verloren geht. Die postalische Verarbeitung erfolgt deshalb in Handsortierung. Zudem erschwert der Aufdruck des Gemeindelogos auf dem Stimmrechtsausweis die maschinelle Lesbarkeit des Adressfeldes. Schliesslich kann die aufgeklebte Sichttasche in den Sortieranlagen der Post hängen bleiben und den gesamten Verarbeitungsprozess blockieren.

1.3 Stimmkuvertlösung der Post

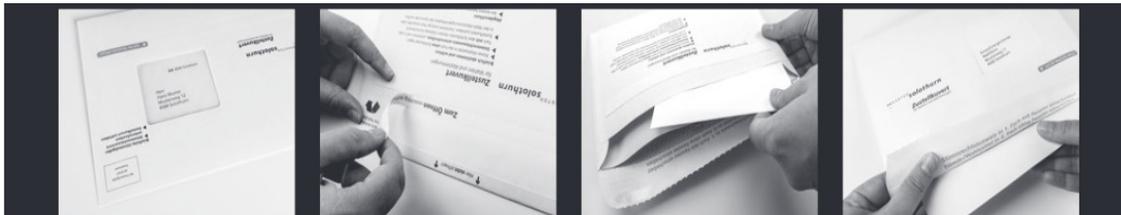
Die von der Post entwickelte und zertifizierte Stimmkuvertlösung gilt seit dem 1. April 2016 als verbindlicher Standard. Sie besteht aus einem Zweiwegkuvert und einem darauf angepassten Stimmrechtsausweis nach einheitlichen Richtlinien. Zusätzlich ist ein neutrales Kuvert für alle Stimm- und Wahlzettel notwendig. Damit entspricht die Stimmkuvertlösung der Post im Wesentlichen der Stimmkuvertlösung, die der Kanton Obwalden bis zum Wechsel auf das „Solothurner Modell“ per 1. Januar 2004 verwendet hat.

Verwenden die Kantone und Gemeinden eine zertifizierte Stimmkuvertlösung, bietet die Post zudem seit dem 1. April 2016 neu eine darauf abgestimmte Dienstleistung „Wahl- und Abstimmungssendung“ an. Sie ist auf die besonderen Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden beim Versand von Abstimmungs- und Wahlsendungen zugeschnitten und erleichtert die fristgerechte Zustellung des Stimmmaterials an die Stimmberechtigten.

1.4 Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“

Der Kanton Solothurn verwendet seit 2005 eine eigene Stimmkuvertlösung. Sie wurde in Zusammenarbeit mit dem Berner Gemeindeschreiberverband und einer Kuvertherstellerfirma (Goessler) entwickelt und besteht aus einem Zweiwegkuvert mit zwei Innenfächern samt einem darauf abgestimmten Stimmrechtsausweis. Ein zusätzliches, neutrales Kuvert für alle Stimm- und Wahlzettel ist nicht notwendig. Aufgrund des neuen Poststandards hat der Kanton Solothurn diese Stimmkuvertlösung leicht überarbeitet. Die Post hat die überarbeitete Stimmkuvertlösung Ende 2015 zertifiziert. Sie erfüllt damit alle Vorgaben der Post.

Mit der Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ wird wie folgt abgestimmt (Bilder: Staatskanzlei Solothurn; vgl. gegebenenfalls die vergrösserte Darstellung im Anhang):



Vorne nicht öffnen

Das Stimmkuvert darf auf der Vorderseite nicht geöffnet werden. Die Reisslasche dient dem Stimmbüro zur Entnahme des Stimmrechtsausweises.

Auf Rückseite öffnen

Zum Öffnen des Stimmkuverts die Reisslasche auf der Rückseite vorsichtig aufreissen. Wahl- und Abstimmungsmaterial entnehmen

Stimm- und Wahlzettel

Stimm- und Wahlzettel ausfüllen und in das Fach ohne Sichtfenster legen.

Stimmrechtsausweis

Den Stimmrechtsausweis unterschreiben und in das Fach mit Sichtfenster stecken. Die Adresse der Gemeindekanzlei ist im Fenster sichtbar. Stimmkuvert zukleben.

Am Abstimmungssonntag öffnet das Stimmbüro die Reisslasche auf der Vorderseite und entnimmt den Stimmrechtsausweis. Das nun anonymisierte Stimmkuvert wird in eine Urne gelegt. Für die Auszählung entnimmt das Stimmbüro das anonymisierte Stimmkuvert aus der Urne, öffnet es und entnimmt die Stimm- und Wahlzettel.

Im Kanton Solothurn bereitete die Handhabung dieser Stimmkuvertlösung beim Ersteinsatz gewisse Schwierigkeiten. Die neue Stimmkuvertlösung war ungewohnt. Offenbar verleitete die Reisslasche auf der Vorderseite des Stimmkuverts die Stimmberechtigten dazu, das Stimmkuvert auf der falschen Seite zu öffnen. Falsch geöffnete oder behelfsmässig mit Klebstreifen wiederverschlossene Stimmkuverts verursachten den Stimmbüros Mehraufwand. Aufgrund dieser Anfangsschwierigkeiten hat die Solothurner Staatskanzlei im Rahmen einer breit angelegten Kampagne über die Handhabung der neuen Stimmkuvertlösung informiert. Zudem wurden einige Verbesserungen am Stimmkuvert vorgenommen (u.a. stärkere Perforation der Aufreisslasche und zusätzliche Hinweise für die Stimmberechtigten). Die Anzahl falsch geöffnete oder beschädigte Stimmkuverts ist daraufhin markant zurückgegangen. Zwischenzeitlich sind sie die Ausnahme. Die Stimmberechtigten haben sich an die Handhabung der Stimmkuvertlösung gewöhnt.

Ein Rückgang der Stimmbeteiligung konnte trotz der erwähnten Anfangsschwierigkeiten nicht festgestellt werden (vgl. zum Ganzen: Kantonsratsprotokoll Kanton Solothurn A 146/2006; III. Session – 4. Sitzung – 15. Mai 2007)

Während einer Übergangsfrist war es den Solothurner Gemeinden zudem freigestellt, entweder bereits die neue Stimmkuvertlösung einzusetzen oder die bisherige mit aufgeklebter Sichttasche weiter zu verwenden (diese entspricht der geltenden Stimmkuvertlösung des Kantons

Obwalden). Nach diesem etappierten Wechsel verwenden heute alle Solothurner Gemeinden die neue Stimmkuvertlösung.

1.5 Kostenvergleich

Der Kostenvergleich für einen Vierjahresbedarf zeigt Folgendes (Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“: Offerte Famo Druck AG, Alpnach vom 12.5.16; Stimmkuvertlösung der Post: Offerte Abächerli Media AG vom 27.5.2015 und vom 19.5.2016):

Gegenstand	Geltende Stimmkuvertlösung (Kosten pro Stück)	Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ (Kosten pro Stück)	Stimmkuvertlösung der Post (Kosten pro Stück)
Stimmkuvert inkl. Druck	0.106 Fr.	0.114 Fr.	0.139 Fr.
Stimmrechtsausweis inkl. Vordruck und Perforation (Fertigstellung durch Ge- meinden)	0.014 Fr. (A6)	0.026 Fr. (A5)	0.026 Fr. (A5)
Zusätzliches, neutrales Ku- vert für alle Stimm- und Wahlzettel inkl. Druck	---	---	0.085 Fr. (C5)
Zuschlag für Spezialsen- dungen	0.150 Fr.	---	---
Total	0.270 Fr.	0.140 Fr.	0.250 Fr.

Alle Preise inkl. MWST, exkl. Lieferung an die Gemeinden und weitere Kosten wie Fertigstellung Stimmrechtsausweise durch die Gemeinden, Lagerung und Rüsten.

Der Kostenvergleich zeigt, dass die Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ gegenüber der von der Post entwickelten Stimmkuvertlösung markant günstiger ausfällt. Wird der seit dem 1. April 2016 von der Post erhobene Zuschlag für nicht postkonforme Stimmkuverts nicht berücksichtigt, sind die Kosten der Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ in etwa mit denjenigen der geltenden Stimmkuvertlösung vergleichbar.

Der Kostenvergleich zeigt weiter, dass die von der Post entwickelte Stimmkuvertlösung mehr als doppelt so teuer ist, als die Stimmkuvertlösung, die der Kanton Obwalden heute verwendet – dies wiederum, falls der von der Post erhobene Zuschlag für nicht postkonforme Stimmkuverts nicht miteingerechnet wird.

Der vorstehende Kostenvergleich wird im Hinblick auf die Botschaft an den Kantonsrat aktualisiert. Dazu werden bei den entsprechenden Druckereien neue Offerten eingeholt.

2. Fristen im Wahlverfahren

2.1 Übersicht

Nach geltendem Recht können Wahlvorschläge bis zum 41. Tag vor dem Wahlsonntag eingereicht werden. Diese Frist erweist sich in der Praxis als zu spät bzw. zu lang. Insbesondere bei grösseren Wahlereignissen wurden deshalb die nachfolgenden Fristen (Rückzug, Ablehnung von Wahlvorschlägen, Erklärung mehrfach vorgeschlagener Personen über die Zugehörigkeit zum Wahlvorschlag und Verbesserungen) jeweils abgekürzt, damit den Beteiligten trotz des späten Zeitpunkts für die Einreichung der Wahlvorschläge genügend Zeit für die anschliessend zu erledigenden Arbeiten im Vorfeld der Wahlen – wie Druck, Verpackung und Versand des Wahlmaterials – blieb. Um dieser Problematik wirkungsvoll zu begegnen, soll die Einreichfrist für Wahlvorschläge, wie bei den National- und Ständeratswahlen, neu eine Woche früher ange-

setzt werden. Zudem sollen die nachfolgenden Fristen bei Erstwahlgängen (Rückzug, Ablehnung von Wahlvorschlägen, Erklärung mehrfach vorgeschlagener Personen über die Zugehörigkeit zum Wahlvorschlag und Verbesserungen) massvoll abgekürzt werden. Mit diesen zwei Massnahmen wird es möglich, den üblicherweise straffen Zeitplan im Vorfeld von Wahlen merklich zu entlasten.

Schliesslich soll der Zeitpunkt für die Einhaltung der Fristen (Eingabefrist), wie bei den National- und Ständeratswahlen, von heute 17.00 Uhr auf neu 12.00 Uhr vereinheitlicht werden. Die Eingabe von Beschwerden bleibt davon ausgenommen.

Aufgrund dieser Anpassungen gilt künftig für sämtliche Wahlen – eidgenössische, kantonale und kommunale – grundsätzlich die gleiche, einheitliche Einreichfrist für Wahlvorschläge und derselbe einheitliche Zeitpunkt für die Einhaltung der Fristen.

2.2 Fristenvergleich

Werden die geltenden Fristen gemäss Abstimmungsgesetzgebung den neuen Fristen gemäss vorliegendem Nachtrag gegenübergestellt, zeigt sich Folgendes:

Gegenstand/Rechtsgrundlage	Geltende Frist	Neue Frist
Erster Wahlgang		
Einreichung der Wahlvorschläge Art. 37 Abs. 1 AG Art. 6 Abs 3 AG	bis zum 41. Tag (sechstletzter Montag) vor dem Wahlsonntag, 17.00 Uhr	bis zum 48. Tag (siebtletzter Montag) vor dem Wahlsonntag, 12.00 Uhr
Auflage der provisorischen Wahlvorschläge Art. 40 AG Art. 6 Abs. 3 AG	ab dem 41. Tag (sechstletzter Montag) vor dem Wahlsonntag, 17.00 Uhr	ab dem 48. Tag (siebtletzter Montag) vor dem Wahlsonntag, 12.00 Uhr
Rückzug von Wahlvorschlägen Art. 39 AG Art. 6 Abs. 3 AG	bis zum 37. Tag (sechstletzter Freitag) vor dem Wahlsonntag, 17.00 Uhr	bis zum 46. Tag (siebtletzter Mittwoch) vor dem Wahlsonntag, 12.00 Uhr
Einverständnis mit bzw. Ablehnung von Wahlvorschlägen Art. 41 Abs. 2 AG Art. 6 Abs. 3 AG	bis zum 37. Tag (sechstletzter Freitag) vor dem Wahlsonntag, 17.00 Uhr	bis zum 46. Tag (siebtletzter Mittwoch) vor dem Wahlsonntag, 12.00 Uhr
Erklärung mehrfach vorgeschlagener Personen über die Zugehörigkeit zum Wahlvorschlag Art. 42 AG Art. 6 Abs. 3 AG	bis zum 37. Tag (sechstletzter Freitag) vor dem Wahlsonntag, 17.00 Uhr	bis zum 46. Tag (siebtletzter Mittwoch) vor dem Wahlsonntag, 12.00 Uhr
Prüfung und Bereinigung der Wahlvorschläge Art. 43 Abs. 2 AG Art. 6 Abs. 3 AG	bis zum 33. Tag (fünftletzter Dienstag) vor dem Wahlsonntag, 17.00 Uhr	bis zum 44. Tag (siebtletzter Freitag) vor dem Wahlsonntag, 12.00 Uhr
Zweiter Wahlgang		
Verzicht auf Kandidatur Art. 51 Abs. 2 AG Art. 6 Abs. 3 AG	bis am Mittwoch nach dem ersten Wahlgang, 17.00 Uhr	bis am Mittwoch nach dem ersten Wahlgang (unverändert), 12.00 Uhr
Neue Wahlvorschläge Art. 51 Abs. 2 AG Art. 6 Abs. 3 AG	bis am Donnerstag nach dem ersten Wahlgang, 17.00 Uhr	bis am Donnerstag nach dem ersten Wahlgang (unverändert), 12.00 Uhr

Bei Zweitwahlgängen bleiben die Fristen für die Einreichung des Verzichts auf eine Kandidatur bzw. die Einreichung von neuen Wahlvorschlägen unverändert. Die Eingabefrist wird jedoch ebenfalls von heute 17.00 Uhr auf neu 12.00 Uhr vorverschoben.

Ergänzend zu dieser Übersicht sei auf das Verzeichnis der Fristen gemäss Anhang verwiesen. Dieses zeigt anhand des letzten grösseren Wahlereignisses – den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinderäte und der Gerichte für die Amtsdauer 2016 bis 2020 vom 28. Februar 2016 – mit welchen Fristen diese Wahlen tatsächlich durchgeführt worden sind und was sich im Vergleich dazu geändert hätte, wären die Fristen im Wahlverfahren gemäss vorliegendem Nachtrag angepasst und vereinheitlicht worden.

3. Weitere Änderungen der Abstimmungsgesetzgebung

Die weiteren Änderungen der Abstimmungsgesetzgebung betreffen in erster Linie die Stimmbüros oder allgemein die Verwaltung von Kanton und Gemeinden. Sie haben keine direkte Auswirkung auf die Stimmberechtigten. Zudem handelt es sich um Änderungen technischer oder redaktioneller Art. Sie bezwecken, die Rechtssicherheit zu gewährleisten oder die bereits geltende Praxis gesetzgeberisch aufzufangen und umzusetzen. Auf sie wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Nachtrags und der weiteren Änderungen eingegangen.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Im Folgenden werden im Interesse eines Gesamtüberblicks die Änderungen gemäss Nachtrag zum Abstimmungsgesetz im Einzelnen erläutert. Ziff. 1 enthält die Erläuterungen zu den Änderungen des Abstimmungsgesetzes, Ziff. 2 diejenigen zur Abstimmungsverordnung und Ziff. 3 schliesslich die Erläuterungen zu den Änderungen des Gesetzes über die Wahl des Kantonsrates. Bei den letzten zwei Erlassen handelt es sich um sog. Fremdänderungen, also um Änderungen, die in anderen Erlassen aufgrund der Änderung des Haupterlasses notwendig werden.

1. Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz, AG)

Artikel 2a Ergänzendes Recht

Die neue Formulierung präzisiert die geltende. Sie stellt klar, dass nicht nur die Vorschriften des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) zu beachten sind, sondern auch diejenigen der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 24. Mai 1978 (SR 161.11) sowie diejenigen der Bundesgesetzgebung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 [ASG, SR 195.1] und Auslandschweizerverordnung vom 7. Oktober 2015 [V-ASG, SR 195.11]).

Artikel 3 Stimmort

Abs. 5 von Art. 3 AG wurde mit Nachtrag vom 22. April 1999 in das Abstimmungsgesetz eingefügt. Er nimmt Bezug auf Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz BPR. Gemäss Botschaft des Bundes soll den Fahrenden mit dieser Vorschrift, in teilweiser Analogie zum Stimmrecht der Auslandschweizer, die Ausübung ihres Stimmrechts in ihrer Heimatgemeinde ermöglicht werden. Von Bundesrechts wegen sind Fahrende somit in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt. Demgegenüber regelt das kantonale Recht das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

Nach geltendem kantonalem Recht sind Fahrende einzig in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt. Sie werden durch Art. 3 Abs. 5 AG indirekt diskriminiert. Diese indirekte Diskriminierung soll beseitigt werden (vgl. vierter, fünfter und sechster periodischer Bericht

der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom September 2006), indem ihnen das Stimmrecht auch in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuerkannt wird. Die Auswirkungen in der Praxis sind jedoch minimal.

Artikel 4 Stimmberechtigung

Abs. 2 von Art. 4 AG wurde mit der Anpassung des kantonalen Rechts an die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend das neue Erwachsenenschutz-, Personen-, und Kindesrecht, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, geändert. Mit der Revision des Bundesrechts wurde das Rechtsinstitut der Entmündigung aufgehoben. Die Aufhebung wirkte sich auch auf die politischen Rechte aus.

Auf Bundesebene wurde zwar darauf verzichtet, die Bundesverfassung (BV; SR 101) zu ändern. Deshalb lebt der Begriff der Entmündigung auf Verfassungsstufe weiter (siehe Art. 136 Abs. 1 BV). Das Bundesgesetz über die politischen Rechte hält jedoch fest, wie der Ausschluss vom Stimmrecht bei Entmündigung auszulegen ist. Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte gelten demnach Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (siehe Art. 2 BPR).

Auf kantonaler Ebene wurde in Art. 4 Abs. 2 AG der bisherige Ausdruck „entmündigt ist“ durch „unter umfassender Beistandschaft steht“ ersetzt. Damit weicht jedoch Art. 4 Abs. 2 AG von Art. 2 BPR ab. Diese Abweichung hat der kantonale Gesetzgeber nicht beabsichtigt. Sie soll beseitigt werden, indem die bundesrechtliche Regelung für den Ausschluss vom Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten übernommen wird.

Für die Wählbarkeit verweist Art. 4 Abs. 3 AG auf die Kantonsverfassung. Die Kantonsverfassung wurde jedoch nicht an die erwähnte Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches angepasst (vgl. die Bemerkungen zu Art. 4 Abs. 2 AG hiervoor). Damit lebt der Begriff der Bevormundung bzw. der Entmündigung in der Kantonsverfassung weiter, obwohl das Rechtsinstitut mit der Revision des Bundesrechts aufgehoben worden ist. Das hat zur Folge, dass weder in der Kantonsverfassung noch im Abstimmungsgesetz klar geregelt ist, wer von der Wählbarkeit ausgeschlossen ist. Das soll geändert werden.

Dabei gilt es zu beachten, dass der kantonale Gesetzgeber die Wählbarkeit bzw. den Ausschluss von der Wählbarkeit in ein kantonales oder kommunales Amt seit jeher enger gefasst hat, als die Stimmberechtigung bzw. den Ausschluss vom Stimmrecht. Während vom Stimm- (und Wahl-) recht ausgeschlossen ist, wer „wegen Geisteskrankheit“ oder „Geistesschwäche“ unter umfassender Beistandschaft steht (Art. 4 Abs. 2 AG), gelten „Bevormundete“, auch ohne diese Einschränkung, allgemein als nicht wählbar. Folglich sind auch diejenigen Personen nicht wählbar, die dauernd unteilsunfähig sind, aber trotzdem nicht unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Diesen gesetzgeberischen Willen gilt es zu berücksichtigen.

Die neue Formulierung von Art. 4 Abs. 3 AG lehnt sich an diejenige von Art. 2 BPR an. Sie ist jedoch, nach dem Willen des kantonalen Gesetzgebers, enger gefasst.

Artikel 6 Fristen

Mit der neuen Formulierung von Art. 6 Abs. 3 AG wird die Eingabefrist an die bundesrechtliche Regelung gemäss Art. 47 Abs. 2 BPR angepasst.

Nach Art. 47 Abs. 2 BPR kann das kantonale Recht eine stille Wahl des einzigen Mitglieds des Nationalrats vorsehen, wenn bei der zuständigen kantonalen Behörde bis zum 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl um 12.00 Uhr nur eine einzige gültige Kandidatur eingetroffen ist. Das

geltende kantonale Recht übernimmt diese bundesrechtliche Regelung der Eingabefrist für die Nationalratswahl (Art. 53a Abs. 4 AG) und für die Ständeratswahl (vgl. Art. 53b Abs. 1 AG). Für alle anderen kantonalen oder kommunalen Wahlen gilt hingegen heute die längere Eingabefrist gemäss Art. 6 Abs. 3 AG, nämlich bis um 17.00 Uhr.

Im Sinne einer Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren soll künftig die Eingabefrist allgemein bis um 12.00 Uhr dauern. Damit gilt neu in sämtlichen Wahlverfahren bzw. für sämtliche Wahlen – eidgenössische, kantonale und kommunale - grundsätzlich der gleiche, einheitliche Zeitpunkt, bis zu dem schriftliche Eingaben an die zuständige Stelle gelangt sein müssen. Das hat letztlich auch positive Auswirkungen auf den üblicherweise engen Terminplan bei der Vorbereitung von Wahlen.

Der Kanton Nidwalden hat diese Vereinheitlichung bereits im Jahr 2009 umgesetzt.

Die Vorverschiebung der Eingabefrist auf 12.00 Uhr würde bei Beschwerden dazu führen, dass die ohnehin schon kurze Frist von drei Tagen nochmals gekürzt würde. Dies wäre nicht bürgerfreundlich. In Art. 6 Abs. 3 AG wird daher eine entsprechende Ausnahme für Beschwerden gemäss Art. 54 ff. AG vorgesehen.

Artikel 21 Erhaltung des Ergebnisses

Die Änderung der Sachüberschrift wird durch den neu eingefügten Art. 49a AV nötig.

Mit der Änderung von Abs. 2 von Art. 21 AG wird ein Anliegen der Gemeindegemeinschaft umgesetzt. Das Verfahren zur Ermittlung der Ergebnisse bei der offenen Abstimmung über Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung lehnt sich noch an das Verfahren an, wie es früher an der Landsgemeinde galt. Es entspricht nicht mehr der heutigen Praxis. Bereits heute verzichten die Gemeinden auf eine Wiederholung der Abstimmung und lassen bei einem nicht eindeutigen Ergebnis unmittelbar abzählen (Art. 21 Abs. 3 AG in Verbindung mit Art. 8 AV). Indem auf die Pflicht zur einmaligen Wiederholung der Abstimmung verzichtet wird, wird das Verfahren zur Ermittlung der Ergebnisse bei der offenen Abstimmung an der Gemeindeversammlung beschleunigt.

Artikel 23 Erforderliches Mehr

Mit der Änderung von Art. 23 Abs. 2 und der Aufhebung von Abs. 3 AG wird ein entsprechendes Anliegen der Gemeindegemeinschaft umgesetzt. Analog zu Art. 21 AG soll auch das Verfahren zur Ermittlung der Ergebnisse bei der offenen Abstimmung über Wahlgeschäfte an der Gemeindeversammlung an die heutige Praxis angepasst werden. Auch hier gilt: fällt das Ergebnis nicht eindeutig aus – ist also das erforderliche Mehr nicht klar bestimmbar – erfolgt ohne erneute Aufnahme des Handmehrs unmittelbar Abzählung (vgl. die Erläuterungen zu Art. 21 AG).

Artikel 26 Bekanntgabe

Nach Art. 26 Abs. 1 AG ist eine Urnenabstimmung mindestens vier Wochen vor dem Abstimmungssonntag im Amtsblatt bekannt zu geben. Die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten einer Urnenabstimmung beginnen heute jedoch bereits viel früher. Es müssen Abstimmungserläuterungen erarbeitet, Stimmzettel gedruckt und die Verpackung und der Versand des Stimmmaterials organisiert werden. Mit diesen Arbeiten kann jedoch erst dann verlässlich begonnen werden, wenn die Abstimmungsvorlagen und das Datum der Urnenabstimmung feststehen. Deshalb soll neu die Frist für die Bekanntgabe und somit der „Startschuss“ für die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten früher angesetzt werden. Angemessen erscheint eine Frist von mindestens sechs Wochen.

Die Einfügung des Worts „mindestens“ in Art. 26 Abs. 2 AG stellt klar, dass die Bekanntgabe und das Datum der Urnenwahl in Analogie zu Abs. 1 *mindestens* acht Wochen vorher im Amtsblatt bekanntzugeben sind.

Eine frühere Frist für die Bekanntgabe einer Wahl aufgrund der neu früheren Einreichfrist für Wahlvorschläge erscheint nicht zwingend nötig (vgl. die Erläuterungen zu Art. 37 AG). Zwar verkürzt sich die Zeit für die Einreichung von Wahlvorschlägen, wenn die Frist für die Bekanntgabe einer Wahl genau eingehalten wird. Doch handelt es sich bei der Bekanntgabefrist nur, aber immerhin, um eine Minimalfrist. Sie kann und soll bei Bedarf früher angesetzt werden können.

Artikel 27 Stimmrechtsausweis

Im geltenden kantonalen Recht fehlt eine Regelung, wonach der Stimmrechtsausweis zur Teilnahme an einem bestimmten Urnengang berechtigt. Der neue Art. 27 Abs. 2a AG schliesst diese Lücke. Indirekt stellt die Regelung zudem klar, dass auf dem Stimmrechtsausweis das Datum des Urnengangs, für den er ausgestellt wird, aufgedruckt sein muss.

Seit dem 1. April 2016 gelten für die Stimmkuverts die neuen Anforderungen der Post als verbindlicher Standard. Damit haben auch die Anforderungen an die Stimmrechtsausweise geändert. Farbige Stimmrechtsausweise, so wie sie der Kanton Obwalden heute verwendet, sind grundsätzlich nicht mehr zulässig. Die darauf Bezug nehmende Formulierung „in der Farbe oder“ wird deshalb in Art. 27 Abs. 3 AG gestrichen.

Artikel 28 Stimmmaterial

Die neue Gliederung der Sachüberschrift wird durch den neu eingefügten Art. 28a AG nötig (vgl. die Erläuterungen zu Art. 28a AG).

Artikel 28a Stimmmaterial

b. Aufbewahrung

Um Wahl- und Abstimmungs Fältschungen möglichst zu verhindern, ist es unabdingbar, dass das ungebrauchte Abstimmungs- und Wahlmaterial sicher aufbewahrt bzw. gelagert wird. Ein frei zugänglicher Archivraum ist dafür ungeeignet. Die Gemeinden werden deshalb künftig dazu verpflichtet, für Abstimmungen und Wahlen bestimmtes Material (Blanko-Stimmrechtsausweise, leere Stimmkuverts und restliche Stimm- und Wahlzettel) in einem abgeschlossenen Archivraum oder verschlossenen Kasten aufzubewahren.

Artikel 30 Stimmabgabe

b. Vorzeitige und briefliche Stimmabgabe

Die Gemeindeschreiber-Konferenz hat diese Präzisierung angeregt. Gemäss Art. 29 AV bestimmt der Gemeinderat Anzahl und Standort der Abstimmungsbriefkasten und deren letzte Leerung, so dass es genügt, in Art. 30 Abs. 1 Bst. c AG vom „Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde“ zu sprechen (vgl. auch Art. 36 Abs. 1 AV).

Artikel 31 Stimmabgabe

d. Verbot der Stellvertretung

Das Stimmkuvert wird in der kantonalen Abstimmungsgesetzgebung unterschiedlich bezeichnet. So ist einmal vom amtlichen Zustell- und vorfrankierten Rücksendekuvert die Rede (Art. 14 Abs. 1 Bst. a AV), dann vom Stimmkuvert (Art. 15 AV), bald vom Zustell- und Rücksendekuvert (Art. 16 AV) und schliesslich nur vom Rücksendekuvert (Art. 31 Abs. 2, Art. 31b Abs. 2 Bst. d und Abs. 5 AG). Gemeint ist mit den unterschiedlichen Bezeichnungen stets dasselbe – nämlich das Stimmkuvert. Im Sinne einer Vereinheitlichung der Begriffe, soll das Zustell- und Rücksendekuvert neu als Stimmkuvert bezeichnet werden – sowohl im Abstimmungsgesetz als auch in der Abstimmungsverordnung.

Analog zu Art. 30 Abs. 1 Bst. c AG wird zudem auch hier einheitlich vom „Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde“ gesprochen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 30 AG).

Artikel 31b Ungültige Stimm- und Wahlzettel

Die Ungültigkeitsgründe werden im Abstimmungsgesetz in einem einzigen Artikel geregelt. Neu werden die verschiedenen Ungültigkeitsgründe thematisch geordnet und in drei einzelnen Artikeln zusammengefasst (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 31c und Art. 31d AG). Das dient vorab der Verständlichkeit.

Inhaltlich neu sind in Art. 31b AG über die ungültigen Stimm- und Wahlzettel im Allgemeinen, einzig die Bst. b und h sowie Art. 31c Bst. d AG.

Die Vorschrift von Art. 31b Bst. b AG stellt neu auch gesetzgeberisch klar, dass Stimm- und Wahlzettel ungültig sind, die nicht für die entsprechende Abstimmung oder Wahl bestimmt sind.

Mit der neuen Vorschrift von Art. 31b Bst. h AG wird ein Anliegen der Gemeindeschreiber-Konferenz umgesetzt. Sie schlägt vor, auf das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel zu verzichten. Dadurch lässt sich der Arbeitsaufwand der Stimmbüros verringern. Der Kanton Luzern hat eine vergleichbare Vereinfachung im Jahr 2001 umgesetzt.

Das Verfahren der brieflichen Stimmabgabe wurde im Kanton Obwalden mit Nachtrag vom 25. Juni 1995 wesentlich erleichtert. Seither erhalten die Stimmberechtigten die gesamten Abstimmungs- und Wahlunterlagen nach Hause zugestellt und können ohne besonderes Gesuch sofort nach Erhalt der Unterlagen brieflich stimmen und wählen. Das stellt für die Stimmberechtigten eine wesentliche Erleichterung dar, und zwar sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Als Folge der Erleichterung ist im Kanton Obwalden der Anteil der brieflichen Stimmabgaben stetig angestiegen. Heute geben konstant gegen 97 Prozent der Stimmberechtigten ihre Stimme brieflich ab. Die briefliche Stimmabgabe ist damit die „übliche“ Form der politischen Willensäußerung. Dieser Ausgangslage muss die Arbeit der Stimmbüros gegenüber gestellt werden. Die in der Abstimmungsgesetzgebung geregelten Arbeitsabläufe der Stimmbüros gehen noch davon aus, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten ihre Stimme persönlich an der Urne abgeben. Das trifft heute nicht mehr zu. Aufgrund der sehr starken Zunahme der brieflichen Stimmabgaben konnten zwar die Urnenöffnungszeiten deutlich verkürzt werden. Der Aufwand der Stimmbüros bei der Ermittlung der Ergebnisse hat hingegen stark zugenommen. Geben heute konstant gegen 97 Prozent der Stimmberechtigten ihre Stimme brieflich ab, erweist sich insbesondere das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel als sehr zeitaufwändig.

Nach Art. 8 Abs. 1 BPR haben die Kantone für die briefliche Stimmabgabe ein einfaches Verfahren vorzusehen. Zugleich müssen sie dafür sorgen, dass die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen gewährleistet sind und Missbräuche verhindert werden. Der Bundesgesetzgeber geht davon aus, dass die Zuverlässigkeit der Willenskundgabe der Stimmberechtigten auf verschiedene Weise gewährleistet werden kann. Daher sieht er davon ab, nähere Vorschriften zum Abstimmungsverfahren aufzustellen und überlässt dessen Regelung im Rahmen von Art. 8 Abs. 1 BPR den Kantonen.

Für die Ermittlung des Ergebnisses der brieflichen Stimmabgaben sind heute ausschliesslich die Stimmbüros zuständig. Sie trennen am Abstimmungssonntag die Stimmrechtsausweise von den Stimmkuverts und prüfen die Stimmberechtigung, öffnen die Stimmkuverts und stempeln die darin enthaltenen Stimm- und Wahlzettel auf der Rückseite ab (Art. 36 AV). Indem auf das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel verzichtet wird, können die Stimmbüros wesentlich entlastet werden. Bei der brieflichen Stimmabgabe übernimmt im Wesentlichen das amtliche Stimmkuvert die Funktion des Kontrollstempels. Das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel verhindert das unberechtigte Hinzufügen von Stimm- und Wahlzetteln ohnehin nicht. Sie könn-

ten einfach vor dem Abstempeln hinzugefügt werden. Wird jedoch auf das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel bei der brieflichen Stimmabgabe verzichtet, ist das Ergebnis getrennt von den persönlichen, im Urnenlokal erfolgenden Stimmabgaben zu ermitteln. Da bei der persönlichen Stimmabgabe das Fehlen des Kontrollstempels nach wie vor ein Ungültigkeitsgrund ist, kann nur bei einer getrennten Ermittlung des Ergebnisses und Aktenaufbewahrung nachträglich, beispielsweise im Beschwerdefall, die Richtigkeit des Ergebnisses nachvollzogen werden.

Sollen die Stimm- und Wahlzettel nur noch bei der persönlichen Stimmabgabe an der Urne und nicht mehr bei der brieflichen Stimmabgabe abgestempelt werden müssen, ist das Fehlen des Kontrollstempels bei der persönlichen Stimmabgabe als neuer Ungültigkeitsgrund aufzuführen. Art. 31b Bst. h AG regelt dies.

Artikel 31c Ungültige Stimm- und Wahlzettel
b. bei brieflicher Stimmabgabe

Im neuen Art. 31c AG werden die Ungültigkeitsgründe bei der brieflichen Stimmabgabe zusammengefasst (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 31b AG).

Inhaltlich neu ist einzig Bst. d von Art. 31c AG. Im Übrigen werden die Ungültigkeitsgründe des geltenden Rechts (Art. 31b Abs. 2 Bst. a, Bst. b, Bst. c und Bst. d AG) in die neue Vorschrift überführt.

Bst. d von Art. 31c AG regelt neu den Fall, da das Stimmkuvert mehrere gleich oder nicht gleich lautende Stimm- oder Wahlzettel zur Abstimmung oder Wahl enthält. Die Stimm- und Wahlzettel sind in diesem Fall ungültig. Damit wird eine Lücke im geltenden kantonalen Recht geschlossen.

Artikel 31d Leere Stimm- und Wahlzettel sowie leere Stimmkuverts

Im neuen Art. 31d wird geregelt, wie mit leeren Stimm- und Wahlzetteln und mit leeren-Stimmkuverts zu verfahren ist.

Inhaltlich ändert sich nichts. Es werden einzig die entsprechenden Vorschriften des geltenden Rechts (Art. 31b Abs. 3 und Abs. 5 AG) in die neue Vorschrift überführt und präzisiert.

Artikel 33 Botschaft

In der kantonalen Abstimmungsgesetzgebung ist durchwegs von der „erläuternden Botschaft“ die Rede (vgl. Art. 28 AG und Art. 14 AV). Die Präzisierung der Sachüberschrift zu Art. 33 AG trägt dem Rechnung. In Abs. 2 wird zudem der für die erläuternde Botschaft gebräuchliche Begriff „Abstimmungserläuterungen“ eingeführt.

Artikel 36 Wahlvorschläge
a. Inhalt

Die Präzisierung der Sachüberschrift nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand von Art. 36 AG.

Artikel 37 Wahlvorschläge
b. Einreichung

Die Präzisierung der Sachüberschrift nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand von Art. 37 AG.

Nach geltendem Recht können Wahlvorschläge bis zum 41. Tag vor dem Wahlsonntag eingereicht werden. Diese Frist erweist sich in der Praxis als zu spät bzw. zu lang. Insbesondere bei grösseren Wahlereignissen, wie den Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinderäte und der Gerichte, wur-

den deshalb die nachfolgenden Fristen (Rückzug, Ablehnung von Wahlvorschlägen, Erklärung mehrfach vorgeschlagener Personen über die Zugehörigkeit zum Wahlvorschlag und Verbesserungen) jeweils gestützt auf Art. 6 Abs. 5 AG abgekürzt, um mehr Zeit für die anschliessend zu erledigenden Arbeiten zu erhalten (wie Druck, Verpackung und Versand des Wahlmaterials). Um dieser Problematik wirkungsvoll zu begegnen, soll die Einreichfrist für Wahlvorschläge eine Woche früher angesetzt werden. Diese Frist sieht das Bundesrecht bereits heute für die Nationalratswahlen nach dem Mehrheitswahlverfahren vor (Art. 47 Abs. 2 BPR). Das geltende kantonale Recht übernimmt sie für die National- und Ständeratswahl (Art. 53a Abs. 4 und Art. 53b AG). Im Sinne einer Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren soll künftig die Einreichfrist für Wahlvorschläge allgemein bis am 48. Tag (dem siebtletzten Montag) dauern. Damit gilt neu in sämtlichen Wahlverfahren bzw. für sämtliche Wahlen – eidgenössische, kantonale und kommunale - grundsätzlich eine gleiche, einheitliche Einreichfrist für Wahlvorschläge (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 6 Abs. 3 AG).

Artikel 38 Wahlvorschläge
c. Unterzeichnung

Die Präzisierung der Sachüberschrift nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand von Art. 38 AG.

Die Änderung von Art. 38 Abs. 3 AG stellt klar, dass ein Stimmberechtigter für die gleiche Wahl nur einen einzigen Wahlvorschlag unterzeichnen darf.

Artikel 39 Wahlvorschläge
d. Rückzug

Wird die Einreichfrist für Wahlvorschläge nach Art. 37 AG um eine Woche auf den 48. Tag (= siebtletzter Montag) vorverschoben, verschieben sich auch die nachfolgenden Fristen um eine Woche. Gleichzeitig erweist sich eine Frist von vier Tagen für den Rückzug eines Wahlvorschlags in der Praxis klar als zu lang. Der Regierungsrat hat sie deshalb regelmässig gestützt auf Art. 6 Abs. 5 AG um zwei Tage abgekürzt. Es wird als zumutbar erachtet, dass der Rückzug eines Wahlvorschlags innerhalb von 48 Stunden erklärt wird. Art. 39 AG verankert deshalb diese kürzere Frist als neue gesetzliche Regel. Die verschiedenen Interessen im Wahlverfahren, namentlich diejenigen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der politischen Parteien bleiben gewahrt. Sie haben trotz der Fristverkürzung nach wie vor genügend Zeit, um sich zu organisieren.

Artikel 40 Wahlvorschläge
e. Auflage

Vgl. die Erläuterungen zu Art. 37 AG.

Artikel 41 Einverständnis mit dem Wahlvorschlag

Die Präzisierung der Sachüberschrift nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand von Art. 41 AG.

Vgl. im Weiteren die Erläuterungen zu Art. 39 AG.

Artikel 42 Mehrfach Vorgeschlagene

Vgl. die Erläuterungen zu Art. 39 AG.

Artikel 43 Prüfung des Wahlvorschlages

Die Präzisierung der Sachüberschrift nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand von Art. 43 AG.

Vgl. im Weiteren die Erläuterungen zu Art. 39 AG.

Analog zu den vorangehenden Fristen (Art. 39 AG über den Rückzug, Art. 41 AG über das Einverständnis und die Ablehnung sowie Art. 42 AG über die Erklärung mehrfach vorgeschlagener über die Zugehörigkeit zum Wahlvorschlag) erweist sich auch die Frist für die Prüfung und Bereinigung in der Praxis klar als zu lang. Der Regierungsrat hat sie deshalb regelmässig gestützt auf Art. 6 Abs. 5 AG um vier Tage abgekürzt (anstatt Dienstag am Freitag davor). Es wird auch hier als zumutbar erachtet, dass die notwendigen Handlungen innerhalb von 48 Stunden vorgenommen bzw. die erforderlichen Massnahmen in diesem Zeitraum getroffen werden. Art. 43 Abs. 2 AG verankert deshalb die kürzere Frist als neue gesetzliche Regel. Wiederum bleiben die verschiedenen Interessen im Wahlverfahren, namentlich diejenigen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der politischen Parteien, gewahrt. Sie haben trotz der Fristverkürzung nach wie vor genügend Zeit, um sich zu organisieren.

Durch die Fristverkürzung wird zudem der üblicherweise straffe Zeitplan für den Druck der Wahlzettel und die Verpackung des Wahlmaterials durch die Gemeinden entlastet. Zeitliche Engpässe im Vorfeld eines ersten Wahlgangs sollten demnach inskünftig seltener sein.

Artikel 53 Einzelwahlen

Nach geltendem kantonalem Recht soll bei Einzelwahlen ein allfälliger zweiter Wahlgang vier Wochen nach dem ersten Wahlgang stattfinden. Die Regelung bezweckt, bald klare Verhältnisse betreffend die künftige Zusammensetzung der Behörde zu schaffen. Vakante Sitze sollen in absehbarer Zeit wiederbesetzt sein. Zudem kann ein sich über Wochen hinziehender Wahlkampf für die Kandidatinnen und Kandidaten belastend auswirken.

Andererseits hat sich gezeigt, dass vier Wochen für das Verfahren (allfällige Rückzüge und Neuanmeldungen von Kandidatinnen und Kandidaten), für die logistischen Prozesse (Herstellung der Wahlzettel, Transport zu den Gemeinden, Verpacken des Wahlmaterials, Postversand an alle Stimmberechtigten) und für die briefliche Stimmabgabe (einschliesslich Postweg) nicht ausreicht. Dafür wird in der Praxis eine Frist von mindestens fünf Wochen benötigt. Die Frist von vier Wochen zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang wurde deshalb regelmässig gestützt auf Art. 6 Abs. 5 AG um eine Woche verlängert.

Art. 53 Abs. 4 AG verankert nun die längere Frist als neue gesetzliche Regel. Im Sinne einer Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren werden inskünftig Zweitwahlgänge – sei es im Rahmen von Gesamterneuerungswahlen (vgl. Art. 51 Abs. 1 und Abs. 3 AG) oder im Rahmen von Einzelwahlen – in der Regel innerhalb von fünf Wochen nach den entsprechenden Erstwahlgängen durchgeführt. Im Einzelfall, insbesondere bei grösseren Wahlereignissen wie den Gesamterneuerungswahlen des Kantonsrats und des Regierungsrats oder den Gesamterneuerungswahlen der Gemeinderäte und der Gerichte, soll es jedoch nach wie vor möglich sein, von dieser Regel gegebenenfalls massvoll abzuweichen und die Frist zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang zu verlängern. Dieses Vorgehen gestützt auf Art. 6 Abs. 5 AG hat sich in der Praxis bewährt und soll beibehalten werden.

Artikel 54a Beschwerdefrist

Art. 54a AG handelt vom Rechtsschutz in kantonalen und kommunalen Abstimmungs- und Wahlangelegenheiten. Der Rechtsschutz in eidgenössischen Abstimmungs- und Wahlangelegenheiten richtet sich dagegen nach Bundesrecht (vgl. Art. 77 ff. BPR).

Die heute geltende gesetzliche Regelung erweist sich als unklar. Bei Beschwerden gegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung (Abstimmungsbeschwerde; gilt gemäss Art. 2 AG auch für Wahlen, also einer Wahlbeschwerde) führte das regelmässig dazu, dass die Beschwerdeführenden die Beschwerdefrist verpasst haben. Sie gingen fälschlicherweise davon aus, dass die Beschwerdefrist auch dann noch eingehalten ist, wenn sie ihre Beschwerde am vierten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im Amts-

blatt einreichen. Dem ist aber nicht so. Die Beschwerdefrist beginnt bereits mit Entdeckung des Beschwerdegrundes zu laufen. Bei Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung einer Abstimmung, insbesondere gegen die erläuternde Botschaft (Abstimmungserläuterungen) beginnt die Beschwerdefrist bereits mit erfolgter Zustellung der Abstimmungsbroschüre zu laufen. Ab diesem Zeitpunkt haben die Beschwerdeführenden von den Unregelmässigkeiten Kenntnis erhalten oder hätten Kenntnis erhalten haben müssen. Mit der Änderung von Art. 54a Abs. 1 AG kommt dies nun klar zum Ausdruck.

In den Abs. 2, 3 und 4 von Art. 54a AG werden neu die weiteren Anwendungsfälle detailliert geregelt.

Im neuen Abs. 2 von Art. 54a AG wird die Beschwerde gegen einen Entscheid, der zugestellt wird (wie beispielsweise ein Entscheid betreffend die Aufnahme oder Nichtaufnahme ins Stimmregister, den Ausschluss vom Stimmrecht oder etwa die Ungültigerklärung eines Wahlvorschlags) geregelt.

Die Beschwerde gegen einen Entscheid, der veröffentlicht wird, wie beispielsweise gegen das Ergebnis einer Abstimmung (gilt gemäss Art. 2 AG auch für das Ergebnis einer Wahl) wird im neuen Abs. 3 von Art. 54a AG geregelt.

Schliesslich wird im neuen Abs. 4 von Art. 54a AG die Beschwerde gegen einen Entscheid, der nicht zugestellt oder veröffentlicht worden ist, geregelt. Analog wie im Fall von Art. 54a Abs. 1 AG, beginnt die Beschwerdefrist bereits mit dem Zeitpunkt zu laufen, in dem die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer vom Entscheid Kenntnis erhalten hat oder erhalten haben muss. Der neue Abs. 4 verdeutlicht demnach, was gemäss geltendem Recht mit der Wendung „seit Entdeckung des Beschwerdegrundes“ ausgedrückt worden ist.

Bei allen Beschwerden gemäss Art. 54a AG soll neu einheitlich gelten, dass sie innert drei Tagen eingeschrieben bei der Beschwerdeinstanz eingereicht werden müssen. Bei der postalischen Zustellung gilt die Beschwerde mit Postaufgabe am dritten Tag der Frist als rechtzeitig eingereicht. Bei Beschwerden, die nicht per Post eingereicht werden – was in der Praxis äusserst selten vorkommt – muss sie fristgerecht, also spätestens am dritten Tag der Frist bei der Beschwerdeinstanz eingehen. Mit dieser Vereinheitlichung der Beschwerdefristen wird die bisherige Unterscheidung zwischen Beschwerden, die innert drei Tagen einzureichen sind und Beschwerden, die am vierten Tag bei der Beschwerdeinstanz eintreffen müssen, fallen gelassen. Die Vorgabe, dass die Postzustellung eingeschrieben zu erfolgen hat, beugt allfälligen Beweisproblemen vor und berücksichtigt, dass die Beschwerdeinstanz möglichst rasch Kenntnis von einer allfälligen Beschwerde haben muss. Bei einer Zustellung mit A-Post und insbesondere B-Post ist dies nicht gewährleistet. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass das Bundesgericht in einem neueren Urteil die Zustellung mit „A-Post Plus“ bei einer Abstimmungsbeschwerde mit „Eingeschrieben“ als gleichwertig erachtet hat (BGE 1C_581/2015 vom 10 November 2015, E.2.3 f). Die Einreichung per Einschreiben entspricht im Übrigen auch der Regelung des Bundesrechts gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR.

2. Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsverordnung, AV)

Artikel 1 Allgemeines und besonderes Stimmregister

Nachdem sich Art. 4 AG ebenfalls zur Stimmberechtigung ausspricht und dessen Abs. 2 präzisiert, wer davon ausgeschlossen ist, gilt es Art. 1 Abs. 4 AV entsprechend anzupassen.

Artikel 14 Stimmmaterial

Die Änderung von Art. 14 Abs. 1 AV stellt klar, woraus das amtliche Stimmmaterial im Einzelnen besteht. Die einzelnen Elemente werden formell neu je in einem eigenen Buchstaben aufgezählt. Das Zustell- und Rücksendekouvert wird zudem – wie im Abstimmungsgesetz – auch in der Abstimmungsverordnung neu als „Stimmkuvert“ bezeichnet. Materiell ändert sich indessen nichts.

Nach Art. 11 Abs. 4 BPR können die Kantone durch Gesetz die Gemeinden ermächtigen, Abstimmungsvorlage und Erläuterung pro Haushalt nur einmal zuzustellen, es sei denn, ein stimmberechtigtes Haushaltsmitglied verlange die persönliche Zustellung. Der geltende Art. 14 Abs. 3 AV nimmt auf diese bundesrechtliche Kann-Vorschrift Bezug. Die Ermächtigung der Gemeinden erweist sich jedoch in der Praxis als unpraktikabel. Sie soll deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

Gemäss geltendem Recht muss im Amtsblatt ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Möglichkeit besteht, in der Gemeindekanzlei weitere erläuternde Botschaften (Abstimmungserläuterungen; vgl. Art. 33 AG) zu beziehen (Art. 14 Abs. 4 AV). Wer bisher einen Hinweis darauf im Amtsblatt suchte, suchte vergeblich. Ein solcher Hinweis wurde bis vor kurzem nicht veröffentlicht (erstmalig mit dem Kreisschreiben zur Volksabstimmung vom 25. September 2016; ABI Nr. 25 vom 23. Juni 2016, S. 1133 ff.). Trotzdem halten die Gemeinden stets einen Vorrat an erläuternden Botschaften für Neuzuzüger und für die Auflage in den Gemeindekanzleien bereit. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung des Hinweises auf den Nachbezug im Amtsblatt soll deshalb, und weil für die Stimmberechtigten daraus kein Nachteil erwachsen dürfte (weil bereits bisher nicht veröffentlicht), aufgehoben werden. Der geänderte Art. 14 Abs. 4 AV setzt das um.

Artikel 16 Ausgestaltung von Zustell- und Rücksendekouvert

Die Gemeindegremien-Konferenz schlägt vor, dass die Portokosten künftig von den Stimmberechtigten übernommen werden. Die Stimmberechtigten hätten die Möglichkeit, die Stimmkuverts in den Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde einzuwerfen. Sie weist zudem darauf hin, dass Stimmkuverts teilweise in Postbriefkästen direkt neben dem Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde eingeworfen würden, wobei das Porto den Gemeinden belastet werde.

Gemäss geltendem Recht lässt der Kanton die Stimmkuverts, Stimmrechtsausweise sowie die Stimm- und Wahlzettel herstellen. In kantonalen Angelegenheiten trägt er dafür auch die entsprechenden Kosten. Darin inbegriffen sind die Kosten für die Bewirtschaftung der Lagerbestände, die Lagerhaltung und die Verteilung des Stimmmaterials vom Kanton an die Gemeinden. Die Gemeinden tragen handkehrum die Kosten des Stimmmaterials, das sie für rein kommunale Abstimmungen und Wahlen benötigen. Die Versandkosten hin zu den Stimmberechtigten und zurück zu den Gemeindekanzleien (Vorfrankierung) gehen ebenfalls zulasten der Gemeinden.

Diese Zuständigkeits- und Kostenaufteilung hat sich bewährt. Sie wurde mehrheitlich als effizient und insgesamt ausgewogen beurteilt. Sollte der Wunsch nach einer Änderung aufkommen, gälte es die Zuständigkeits- und Kostenaufteilung insgesamt zu überprüfen. Das wiederum sprengt den Rahmen des vorliegenden Nachtrags.

Inhaltlich gesehen, handelt Art. 16 AV von der Ausgestaltung des Zustell- und Rücksendekouverts bzw. des Stimmkuverts. Der Kanton Obwalden verwendet seit Januar 2004 für die Durchführung seiner Abstimmungen und Wahlen ein Stimmkuvert nach dem sog. „Solothurner Modell“. Das Stimmkuvert mit aufgeklebter Sichttasche für den Stimmrechtsausweis, das gleichzeitig als Zustell- und Rücksendekouvert dient, hat sich aus Sicht von Kanton und Gemeinden in der Praxis grundsätzlich bewährt. Allerdings führt die Verwendung ungeeigneter Stimmkuverts

durch die Kantone zu Beschädigungen der Abstimmungs- und Wahlsendungen und damit zu einem Zusatzaufwand bei der postalischen Verarbeitung. Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, hat die Post ein neues Zweiwegkuvert (mit Stimmrechtsausweis nach einheitlichen Richtlinien) entwickelt und zertifiziert. Es wurde auf den 1. April 2016 für den Versand aller Abstimmungs- und Wahlsendungen eingeführt. Gleichzeitig erhebt die Post seither einen Zuschlag für den Versand von Stimmkuverts, die nicht ihren Vorgaben entsprechen. Das gilt auch für den Kanton Obwalden. Die seit über zehn Jahren verwendete Stimmkuvertlösung entspricht nicht den neuen Vorgaben der Post und wird mit einem Zuschlag für Spezialsendungen in Höhe von Fr. 0.15 belastet. Ein Wechsel ist damit insofern zwingend, als dass nur mit der Umstellung auf eine von der Post zertifizierte Stimmkuvertlösung der erwähnte Zuschlag entfällt. Die Post hat bis heute nur gerade zwei Stimmkuvertlösungen zertifiziert. Zum einen ist es die von ihr selbst entwickelte Stimmkuvertlösung. Zum anderen jene, die der Kanton Solothurn entwickelte hat. Eine dritte, zertifizierte Stimmkuvertlösung existiert derzeit nicht und die Entwicklung einer solchen wäre nicht zuletzt auch finanziell mit einem grossen Aufwand verbunden.

Eine aus Vertretern von Kanton und Gemeinden zusammengesetzte Arbeitsgruppe hat die beiden zertifizierten Stimmkuvertlösungen geprüft. Sie schlägt vor, die vom Kanton Solothurn entwickelte Stimmkuvertlösung zu übernehmen. Eine Rückkehr auf eine Stimmkuvertlösung mit einem zusätzlichen, neutralen Kuvert für alle Stimm- und Wahlzettel, lehnen die Gemeinden ab. Sie wird als Rückschritt gewertet. So hat der Kanton Obwalden diese Lösung per Januar 2004 zugunsten der Stimmkuvertlösung nach dem Solothurner Modell aufgegeben - mit dem Vorteil, dass damit das zusätzliche, neutrale Kuvert entfallen ist und sich der Aufwand für die gemeindlichen Stimmbüros beim Auszählen verringert hat. Dadurch konnten Kosten in der Höhe von jährlich Fr. 17'000.— eingespart werden.

Mit der Änderung von Art. 16 AV (und der weiteren Vorschriften, die sich direkt oder indirekt auf die Ausgestaltung der Stimmkuverts beziehen) wird der Wechsel auf die Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ umgesetzt. Das Stimmkuvert hat bei dieser Lösung keine aufgeklebte Sichttasche für den Stimmrechtsausweis mehr, stattdessen zwei Innenfächer. Der Stimmrechtsausweis wird neu direkt in das vordere Innenfach des Stimmkuverts eingeschoben. Statt wie heute in Kartenform A6, präsentiert sich der neue Stimmrechtsausweis zudem grossformatiger. Im hinteren Innenfach befinden sich beim Versand an die Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlage und die erläuternde Botschaft sowie die Stimm- und Wahlzettel.

Für das Vorgehen bei der brieflichen Stimmgabe wird auf die Erläuterungen im Allgemeinen Teil und auf die Erläuterungen zu Art. 35 AV verwiesen.

In Analogie zu Art. 15 AV über die Kostentragung stellt Abs. 2 von Art. 16 AV klar, dass der Kanton die Herstellung veranlasst.

Nach Abs. 3 von Art. 16 AV kann der Regierungsrat die weiteren Einzelheiten in Form von Ausführungsbestimmungen regeln. Dabei geht es namentlich um die Ausgestaltung der auf die neue Stimmkuvertlösung abgestimmten Stimmrechtsausweise.

Artikel 27 Überwachung der Urne

Im Kanton Obwalden gibt es bereits seit Jahren keine Vorurnen mehr. Abs. 2 von Art. 27 AV kann deshalb aufgehoben werden.

Artikel 31 Urnenschluss

Nach geltendem Recht werden die Urnen am Abstimmungssonntag um 12.00 Uhr mittags geschlossen. Neu soll der Urnenschluss, um eine Stunde, auf 11.00 Uhr vorverlegt werden. Diese Vorverlegung erscheint vertretbar. Die Auswirkungen dieser Vorverlegung für die Stimmberechtigten sind minimal. Die grosse Mehrheit der Stimmberechtigten gibt bereits heute ihre Stimme

vor dem Abstimmungssonntag ab. Zwischen 11.00 Uhr und 12.00 Uhr gehen praxisgemäss nur noch vereinzelt Stimmen ein. Das gilt nicht nur für die persönlichen Stimmabgaben an der Urne, sondern auch für die brieflichen Stimmabgaben durch Einwurf in den Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde. Umgekehrt steht durch diese Vorverlegung das provisorische Kantonsergebnis am Abstimmungssonntag im Regelfall früher als bisher fest. Es kann dementsprechend früher bekanntgegeben und veröffentlicht werden. Es findet damit letztlich auch bei den Medien und in der Öffentlichkeit mehr Beachtung.

Die Vorverlegung des Urnenschlusses auf 11.00 Uhr gälte es jedoch übergangsrechtlich aufzufangen, nachdem auf dem bisherigen Stimmkuvert der Zeitpunkt des Urnenschlusses (12.00 Uhr) aufgedruckt ist.

Artikel 31a Losziehung

Der Regelungsgegenstand von Art. 31a AV über die Losziehung wird in den neuen Art. 46a AV überführt. Die Vorschrift kann deshalb aufgehoben werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 46a AV).

Artikel 32 Stimmabgabe an der Urne

Vgl. die Erläuterungen zu Art. 31b und 31c AG sowie zu Art. 43 Abs. 5 AV.

Artikel 35 Briefliche Stimmabgabe a. Vorgehen der Stimmberechtigten

Wird auf eine neue Stimmkuvertlösung gewechselt, muss auch Art. 35 AV über das Vorgehen der Stimmberechtigten bei der brieflichen Stimmabgabe angepasst werden. Die Vorschrift ist neu allgemeiner formuliert. Die Formulierung lehnt sich folgerichtig an die entsprechende Formulierung des Kantons Solothurn an. Wie die Stimmberechtigten bei der brieflichen Stimmabgabe genau vorzugehen haben, ergibt sich im Weiteren aus dem Aufdruck auf dem Stimmkuvert.

Artikel 36 Briefliche Stimmabgabe b. Vorarbeiten der Gemeindekanzlei und des Stimmbüros

Das Verfahren der Vorbereitungsarbeiten der Gemeindekanzlei und des Stimmbüros ist in Art. 36 AV sehr detailliert geregelt. Zudem orientiert sich das Verfahren an der heutigen Stimmkuvertlösung. Die detaillierte Regelung bezweckt, das Stimmgeheimnis der Stimmenden bestmöglich zu schützen. Gleichzeitig führt sie dazu, dass die Organisation der Stimmbüros und deren Arbeiten erschwert bzw. verkompliziert werden. Selbstredend muss das Verfahren der Vorbereitungsarbeiten den Schutz des Stimmrechtsgeheimnisses trotz einer weniger detaillierten Regelung bestmöglich gewährleisten. Art. 36 Abs. 2 AV sieht dazu neu als „Minimalmassnahme“ vor, dass nicht die gleichen Stimmbüromitglieder die Stimmrechtsausweise von den Stimmkuverts trennen wie anschliessend die Stimmkuverts öffnen dürfen (Abs. 3). Dieses Vorgehen wird von verschiedenen Kantonen vorgesehen. Im Weiteren obliegt die zweckdienliche Organisation in der Zuständigkeit der Stimmbüros.

Artikel 36a Briefliche Stimmabgabe c. verspätet eingelangte Stimmkuverts

Bisher fehlte in der Abstimmungsgesetzgebung eine Regelung, wie mit Stimmkuverts zu verfahren ist, die verspätet beim Stimmbüro eintreffen.

Art. 36a AV ergänzt die Regelung gemäss Art. 31c Bst. a AG. Dort geht es um den Fall, bei dem die Urnen bereits geschlossen sind, aber das Stimmbüro noch am Auszählen ist (= teilgenommen, aber ungültig). Hier geht es um den Fall, bei dem die Urnen bereits geschlossen sind und das Stimmbüro fertig ausgezählt hat (= nicht teilgenommen; das ist beispielsweise der Fall, wenn das Stimmkuvert nach dem Abstimmungs- oder Wahlsonntag beim Stimmbüro eintrifft.).

So verspätet eingelangte Stimmkuverts werden nicht in die Auszählung einbezogen. Sie werden mit einem Eingangsvermerk versehen und müssen ungeöffnet bis zur Erhaltung aufbewahrt werden (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 49 und Art. 49a AV).

Mit dem neuen Art. 36a AV wird die Lücke geschlossen.

Überschrift vor Artikel 43 Erhaltung der Abstimmungsergebnisse

Die Präzisierung der Überschrift nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand dieses Abschnitts.

Artikel 43 Gemeinsame Auszählung

Die Abstimmungsergebnisse weisen bereits heute die brieflichen Stimmabgaben gesondert aus. Die bei Volksabstimmungen von Kanton und Gemeinden eingesetzte Wahl- und Abstimmungssoftware SESAM enthält eine entsprechende Rubrik betreffend briefliche Stimmabgaben. Die Anzahl der persönlichen Stimmabgaben wird jedoch in den Abstimmungsergebnissen nicht gesondert ausgewiesen. Vielmehr ergibt sich diese aus der Differenz zwischen dem Total der insgesamt eingegangenen und den brieflichen Stimmabgaben. Der neue Abs. 5 vollzieht demnach (und stellt klar), was bereits heute gemacht wird.

Artikel 44 Behandlung ungültiger Stimmzettel

Analog zu Art. 31b AG über die ungültigen Stimm- und Wahlzetteln wird auch hier einheitlich von den „Stimm- und Wahlzetteln“ gesprochen.

Artikel 46 Absolutes Mehr

Vgl. die Erläuterungen zu Art. 44 AV.

Artikel 46a Losziehung

Die Ziehung des Loses bei Stimmgleichheit ist im geltenden kantonalen Recht nicht klar geregelt. Das Bundesgericht hat im Nachgang zu den Nationalratswahlen 2011 in einem Fall aus dem Kanton Tessin die Anforderungen an eine aleatorische (abgeleitet vom lateinischen Wort *alea* = Würfel, Zufall) Losziehung konkretisiert, die auch für die Ziehung des Loses im Rahmen kantonalen und kommunaler Wahlen verbindlich sind (siehe Urteile des Bundesgerichts vom 23. November 2011: 1C_518/2011, 1C_520/2011, 1C_521/2011). Damals erreichten die beiden Tessiner CVP-Nationalratskandidaten Monica Duca Widmer und Marco Romano nach Auszählung der Wahlzettel genau dieselbe Anzahl Wählerstimmen. Nach einer ersten automatisierten Losziehung mit dem Computer am Abend der Auszählung der Wahlzettel (die vom Bundesgericht in der Folge aufgehoben wurde), wurde das Los am 25. November 2011 von Hand gezogen, um zu bestimmen, wer gewählt war. Nachdem bei der elektronischen Losziehung der Entscheid zugunsten von Monica Duca Widmer ausfiel, obsiegte bei der manuellen Losziehung schliesslich Marco Romano. Das Bundesgericht hielt in seiner Begründung im Tessiner Fall fest, dass die elektronische Losziehung nicht zulässig sei. Diese garantierte nicht „beiden Kandidaten effektiv dieselbe Wahrscheinlichkeit“, dass ihr Los gezogen werde. Das bedeute, dass die Gleichbehandlung beider Parteien nicht gewährleistet sei.

Das Bundesgericht hielt fest, dass die Losziehung bei Stimmgleichheit von Kandidatinnen oder Kandidaten durch die Kantonsregierung angeordnet werden müsse; sie müsse zudem manuell, in öffentlicher Sitzung und durch ein anwesendes Mitglied dieser Regierung erfolgen. Alle betroffenen Parteien – insbesondere die Kandidatinnen und Kandidaten sowie die Parteien, die vom Entscheid betroffen seien – hätten das Recht, der Losziehung beizuwohnen.

Mit Abs. 1 von Art. 46a AV werden diese Anforderungen des Bundesgerichts an die sog. aleatorische Losziehung umgesetzt.

Im Übrigen wird der Regelungsgegenstand von Art. 31a AV über die Losziehung in den neuen Art. 46a AV überführt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 31a AV).

Artikel 47 Protokoll

Im Abstimmungsprotokoll werden bereits heute die brieflichen Stimmabgaben gesondert ausgewiesen. Bst. c vollzieht das. Die nachfolgenden Buchstaben in Abs. 2 von Art. 47 AG verschieben sich demnach (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 43 AV).

Artikel 48 Mitteilung

Mit der Änderung von Art. 48 AV wird die Praxis der Staatskanzlei bei der Bekanntgabe und Veröffentlichung von Abstimmungs- und Wahlergebnissen gesetzgeberisch präzisiert und weiterentwickelt. Die Präzisierung und Weiterentwicklung wird namentlich deshalb notwendig, weil die Veröffentlichung der Abstimmungs- und Wahlergebnisse bisher zu wenig klar formuliert war. Zudem hat die Veröffentlichung durch Anschlag im Aushang heute ihre Bedeutung fast vollständig verloren. Die Publikation im Internet hat diese traditionelle Art der Bekanntgabe abgelöst. Weiter fordern nicht nur die Medien, sondern auch die Öffentlichkeit, die Kandidierenden und Parteien mit Nachdruck, dass nicht nur gelegentlich, sondern grundsätzlich Zwischenergebnisse bekannt gegeben werden. Abs. 2 lässt hierzu den entsprechenden Handlungsspielraum. Insbesondere bei kantonalen Sachabstimmungen und bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen sollen neu grundsätzlich Zwischenergebnisse bekannt gegeben werden. Entsprechende Tests der Staatskanzlei sind erfolgreich verlaufen. Regierungsrat und die Mehrheit der Gemeinden erachten diese neue „Veröffentlichungspraxis“ als zweckmässig und zeitgemäss.

In Abs. 3 und Abs. 6 werden von der Gemeindeschreiber-Konferenz angeregte Änderungen gesetzgeberisch umgesetzt. Tatsächlich werden die Protokolle bereits heute nicht mehr in einem versiegelten, sondern in einem gewöhnlichen Briefumschlag zugestellt (Abs. 3). Ebenso klar ist, dass der Gemeinderat die Gewählten einzig bei kommunalen Wahlen benachrichtigt. Bei eidgenössischen oder kantonalen Wahlen ist hierzu der Regierungsrat zuständig (Abs. 6).

Artikel 49 Aufbewahrung

Nicht nur die Ermittlung des Ergebnisses aus den brieflichen und den persönlichen Stimmabgaben hat gesondert zu erfolgen, sondern auch die Aufbewahrung der Unterlagen. Damit das Stimmmaterial im Beschwerdefall nämlich vollständig vorhanden ist und Rückschlüsse auf die benutzten Stimmkanäle möglich bleiben, ist es notwendig, dass die eingelegten Stimm- und Wahlzettel der persönlichen Stimmabgaben getrennt von denjenigen der brieflichen aufbewahrt werden. Abs. 1 stellt das klar. Im Übrigen übernimmt Art. 49 AV geltendes Recht (vgl. den geltenden Art. 48 AV).

Artikel 49a Erwahrung

Mit dem neuen Art. 49a wird die Praxis des Regierungsrats beim Vollzug kantonalen Volksabstimmungen gesetzgeberisch präzisiert und weiterentwickelt. Die Praxis wird bereits seit dem Jahr 2014 so umgesetzt (vgl. RRB vom 22. September 2014 [Nr. 117]). Der Vollzug erfolgt seither mit zwei gesonderten Beschlüssen. In einem ersten Beschluss, unmittelbar nach der kantonalen Volksabstimmung, wird die Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses im nächsten Amtsblatt, unter Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit, angeordnet (Vollzug im engeren Sinn). In einem zweiten Beschluss wird, nach Ablauf der Beschwerdefrist, das Abstimmungsergebnis förmlich erwahrt und die Veröffentlichung der Erwahrung im Amtsblatt angeordnet. Wurde die Vorlage in der kantonalen Volksabstimmung angenommen, ermöglicht die Erwahrung zudem die Inkraftsetzung des entsprechenden Gesetzes oder Nachtrags und dessen Aufnahme in die elektronische Gesetzesdatenbank (GDB).

Überschrift vor Artikel 50 Schlussbestimmungen

Die Präzisierung der Überschrift wird durch die neu eingefügte Übergangsbestimmung nötig (siehe nachfolgend).

Artikel 51d Übergangsbestimmungen zum Nachtrag vom ...

Mit der neuen Übergangsbestimmung wird der Wechsel auf das neue, zertifizierte Stimmkuvert übergangsrechtlich geregelt.

Einzelne Gemeinden verfügen noch über Vorräte an bisherigen Zustell- und Rücksendekuverts. Diese Vorräte sollen aus wirtschaftlichen Überlegungen aufgebraucht werden. Der Wechsel auf die neue, zertifizierte Stimmkuvertlösung in den einzelnen Gemeinden soll deshalb gestaffelt erfolgen. Damit der Wechsel geplant werden kann und reibungslos abläuft, sieht Abs. 1 der Übergangsbestimmung vor, dass dazu die Staatskanzlei zustimmen muss. Sobald die Vorräte an bisherigen Zustell- und Rücksendekuverts in den einzelnen Gemeinden aufgebraucht ist, haben die Gemeinden das neue Stimmkuvert zu verwenden (Abs. 2). Ein Nachdruck bzw. Nachbezug von bisherigen Zustell- und Rücksendekuverts ist nicht vorgesehen. Abs. 3 der Übergangsbestimmung sieht schliesslich vor, dass weiterhin das entsprechende bisherige Recht gilt, soweit die Gemeinden nach Inkrafttreten dieses Nachtrags bisherige Zustell- und Rücksendekuverts verwenden. Jene Vorschriften des Nachtrags, die nicht auf das neue, zertifizierte Stimmkuvert Bezug nehmen, sind jedoch vorbehaltlos anwendbar. Das gilt insbesondere für die Vorschriften über die Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren.

3. Gesetz über die Wahl des Kantonsrates

Artikel 6 Wahlvorschläge b. Einreichung

Analog zu Art. 26 Abs. 1 AG wird auch in Art. 6 Abs. 1 Gesetz über die Wahl des Kantonsrats das Wort „mindestens“ eingefügt (vgl. im Weiteren die Erläuterungen zu Art. 26 AG).

Wird die Einreichfrist für Wahlvorschläge im Abstimmungsgesetz angepasst, hat das auch Auswirkungen auf das Gesetz über die Wahl des Kantonsrats. Analog zu Art. 37 Abs. 1 AG sind im Sinne einer Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren die Wahlvorschläge auch hier bis zum 48. Tag (dem siebtletzten Montag) vor dem Wahlsonntag einzureichen.

Artikel 8 Wahlvorschläge d. Listen und Listenverbindungen

Analog zu Art. 43 Abs. 2 AG und im Sinne einer Vereinheitlichung der Fristen im Wahlverfahren ist auch hier die entsprechende Frist anzupassen (vgl. im Weiteren die Erläuterungen zu Art. 43 AG). Die Erklärung über Listenverbindungen ist demnach neu bis zum 44. Tag (dem siebtletzten Freitag) vor dem Wahlsonntag abzugeben.

V. Finanzielle Auswirkungen

Der Wechsel auf die von der Post zertifizierte Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ ist für den Kanton und die Gemeinden mit gewissen Mehrkosten verbunden. Zwar ist das neue Stimmkuvert gegenüber dem heutigen Zweiwegkuvert in der Beschaffung nur unmerklich teurer. Teurer fallen dagegen die Stimmrechtsausweise aus. Sie sind neu grösser, wodurch sich die Herstellungskosten aufgrund des Mehrbedarfs an Papier nahezu verdoppeln.

Zudem scheint es angezeigt, den Wechsel auf die neue Stimmkuvertlösung durch geeignete – vorab mediale - Massnahmen zu begleiten, so dass die Stimmberechtigten, aber auch die Ge-

meinden im Hinblick auf den Ersteinsatz optimal über die Handhabung der neuen Stimmkuvertlösung informiert sind.

Mit dem Wechsel auf eine von der Post zertifizierte Stimmkuvertlösung entfällt dagegen der von der Post erhobene Zuschlag für Spezialeinsendungen in Höhe von Fr. 0.15 pro Sendung. Das führt zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden, die für den Versand des Stimmmaterials an die Stimmberechtigten aufkommen.

Für den Wechsel auf die neue Stimmkuvertlösung einschliesslich Begleitmassnahmen ist im Budget 2017 der Staatskanzlei im Bereich Abstimmungen und Wahlen ein Betrag in Höhe von Fr. 62 000.— eingestellt. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass unabhängig von einem Wechsel die Vorräte an bisherigen Stimmkuverts und Stimmrechtsausweisen aufgebraucht sind. Eine Nachbestellung wäre damit ohnehin nötig. Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen des Wechsels sind demnach wesentlich geringer und entsprechen nicht dem im Budget 2017 eingestellten Gesamtbetrag.

Die weiteren Änderungen gemäss Nachtrag zum Abstimmungsgesetz haben nur geringfügige finanzielle Auswirkungen. Indem bei der brieflichen Stimmabgabe auf das Abstempeln der Stimm- und Wahlzettel verzichtet wird, verringert sich der Aufwand der gemeindlichen Stimmbüros beim Auszählen. Dadurch werden die Gemeinden finanziell geringfügig entlastet.

Abkürzungen

AG	Abstimmungsgesetz
AV	Abstimmungsverordnung
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte

Anhang:

- Abstimmen mit der Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ (vergrösserte Darstellung)
- Verzeichnis der Fristen

Beilage:

- Synopse Nachtrag zum Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz)

Hinweis:

- im Internet ist unter www.ow.ch (Direktzugriff: Vernehmlassungen) bei der Vernehmlassung zu dieser Vorlage ein Erklärungsvideo aufgeschaltet. In diesem Erklärungsvideo wird das Vorgehen bei der brieflichen Stimmabgabe mit der Stimmkuvertlösung nach dem „Neuen Solothurner Modell“ Schritt für Schritt in Bild und Wort aufgezeigt.