

# **Erläuterungen des Sicherheits- und Justizdepartements zum Entwurf eines Nachtrags zum Abstimmungsgesetz**

vom 31. März 2009

## **1. Ausgangslage**

Das eidgenössische Parlament hat am 23. März 2007 Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1) sowie des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (BPRAS, SR 161.5) beschlossen. Die Referendumsfrist lief am 12. Juli 2007 ab, das Referendum wurde nicht ergriffen. Der Bundesrat hat die Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt (AS 2007, 4635 ff.).

Bei der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte geht es:

- um die Präzisierung dessen, was beim Stimmrecht unter „Stellvertretung“ zu verstehen ist;
- um die Frage, in welcher Weise nach der ersten Etappe von Pilotprojekten einschliesslich ihrer Evaluation mit der versuchsweisen elektronischen Stimmabgabe weiter zu verfahren ist;
- um einen gewissen Schutz amtlicher Abstimmungsinformation gegenüber „Links“ auf rechtswidrige Seiten;
- um die Beschränkung der Wahlanleitung der Bundeskanzlei auf das Proporzwahl-system;
- um die Ermächtigung von Majorzkantonen, bei stillen Wahlen die Wahlmöglichkeiten zu limitieren.

Im Hinblick auf eine Vote électronique wurden im Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer Anpassungen im Bereich der Auslandschweizer Stimmberechtigten vorgenommen. Die erforderlichen Umsetzungen im kantonalen Recht wurden im Rahmen des kantonalen Registerharmonisierungsgesetzes vom 4. Dezember 2008 vorgenommen, d.h. es wurde ein neuer Art. 3 in die Abstimmungsverordnung eingefügt.

Es gilt, im kantonalen Recht noch die übrigen nötigen Anpassungen an die geänderten Bestimmungen des Bundes vorzunehmen. Bei dieser Gelegenheit können auch einzelne Anpassungen in der Abstimmungsgesetzgebung vorgenommen werden, die sich aufgrund von Erfahrungen im Verlaufe der letzten Jahre wie auch gestützt auf die Kreisschreiben des Bundesrats über Massnahmen zur Qualitätssicherung bei der brieflichen Stimmabgabe als zweckmässig erweisen.

## **2. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Nachtrags**

### **2.1 Abstimmungsgesetz (AG; GDB 122.1)**

#### **Art. 2a**

In der Praxis wurden bisher die Vorschriften des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zur Klärung von Fragen beigezogen, wenn das kantonale Recht keine Antwort enthielt. Im Gesetz über die Wahl des Kantonsrats (GDB 122.2) wurde für Fragen des Verhältniswahlrechts ausdrücklich auf die sachgemässe Anwendung der Bundesvorschriften verwiesen (Art. 4 Bst. b). Das Bundesgesetz über die politischen Rechte soll neu allgemein sinngemäss Anwendung finden, wenn das kantonale Recht nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt. Es erübrigt sich damit, sämtliche Vorschriften des Bundes ausdrücklich ins kantonale Recht aufzunehmen, wenn nur mit seltenen Anwendungsfällen zu rechnen ist. Art. 11 Abs. 2 BPR wurde beispielsweise mit folgendem Satz

ergänzt: „Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden, wenn der Urheber der Verweise schriftlich erklärt, dass diese Quellen keine rechtswidrigen Inhalte enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen.“

Es ist denkbar, dass sich einmal ein Anwendungsfall ergibt, in welchem diese Bestimmung Sinn macht. Mit dem neuen Art. 2a kann die bundesrechtliche Bestimmung zur Anwendung gebracht werden.

### **Art. 6 Abs. 3**

Seit der Revision der Abstimmungsgesetzgebung von 2003 ist vorgeschrieben, dass schriftliche Eingaben am letzten Tag der Frist bis spätestens 17.00 Uhr an die Stelle gelangt sein müssen, bei der sie einzureichen sind. Präzise Fristen und Termine sind im Hinblick auf den geordneten Gang von Wahlen und Abstimmungen nötig und gebräuchlich. Die Vorschrift wird in der Praxis gut befolgt. Einzig in einem Fall kam es zu einer Fristverpassung.

Art. 47 Abs. 2 BPR schreibt neu vor, dass Kandidaten für den Nationalrat bis zum 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl um 12.00 Uhr eingetroffen sein müssen. Diese bundesrechtliche Bestimmung geht der kantonalen Fristberechnung vor. Dies hat zur Folge, dass künftig unterschiedliche Einreichungstermine gelten. Kandidaturen für den Nationalrat müssten bis 12.00 Uhr eingereicht werden, solche für die gleichzeitige Wahl des Ständerats bis 17.00 Uhr. Es erscheint daher zweckmässig, den Einreichungstermin einheitlich auf 12.00 Uhr festzulegen. Der Termin 12.00 Uhr hat auch den Vorteil, dass die Weiterverarbeitung der eingereichten Wahlvorschläge usw. gleichentags an die Hand genommen werden kann.

### **Art. 6 Abs. 6**

Bisher ist der Gemeinderat nur befugt, die im Abstimmungsgesetz enthaltenen Fristen für das Wahlverfahren bei Einzelwahlen in begründeten Fällen zu ändern. Neu soll er diese Kompetenz auch für Verfahren über Sachgeschäfte erhalten (analog zur Kompetenz des Regierungsrats nach Art. 6 Abs. 5 AG). Der Gemeinderat kann auf diese Weise eine kommunale Sachabstimmung an einem vom Regierungsrat festgelegten Urnengang über eine kantonale Vorlage ebenfalls zur Abstimmung bringen.

### **Art. 28**

Die Veröffentlichung der Abstimmungsvorlagen und der Botschaft im Internet ist heute üblich und weitverbreitet. Dem trägt die beantragte Ergänzung Rechnung. Der Bund sieht in Art. 11 Abs. 3 BPR vor, dass diese Unterlagen zwingend sechs Wochen vor dem Abstimmungstag elektronisch veröffentlicht sein müssen. Die kantonale Vorschrift lässt hier aber einen gewissen Spielraum: Sie enthält keine Frist und gilt nur für den Regelfall, d.h. es sind auch Ausnahmen möglich.

### **Art. 31**

Der Bund präzisiert in Art. 5 Abs. 6 BPR den Begriff der „Stimmabgabe durch Stellvertretung“, weil dieser bisher sehr unterschiedlich aufgefasst wurde. Es geht nicht darum, dass Drittpersonen für Stimmberechtigte stimmen können. Analog wird präzisiert, dass jede stimmberechtigte Person ihre Stimme persönlich an der Urne abgeben muss. Bei der brieflichen Stimmabgabe ist es aber zulässig, dass eine Drittperson die Stimme (das verschlossene Rücksendekuvert) der Gemeindeganzlei, der Post oder dem Abstimmungsbriefkasten übergibt.

### **Art. 31b Abs. 3**

In der Praxis gab es vereinzelt Fragen, wie mit Rücksendekuvverts zu verfahren ist, die keinen Stimm- oder Wahlzettel enthielten. Zum Teil wurden sie bei der Stimmenzahl gar nicht erfasst, zum Teil wurden sie als ungültige oder leere Stimmzettel betrachtet. Richtig

ist, dass diese Personen zwar stimmen, d.h. von ihrem Stimmrecht grundsätzlich Gebrauch machen. Es erscheint sachgerecht, in solchen Fällen gleich zu verfahren, wie wenn sich auf dem Stimm- oder Wahlzettel keine Stimme befindet (leere Stimme).

### **Art. 33**

Nach geltendem Recht stellt der Gemeinderat allen Haushaltungen eine erläuternde Botschaft mit allen wichtigen Angaben zu. Seit jeher orientiert aber auch der Regierungsrat die Stimmberechtigten mit Abstimmungserläuterungen über die kantonalen Volksabstimmungen. Er orientierte sich dabei an der Praxis des Bundes. Neu soll in Art. 2a AG ausdrücklich auf die Vorschriften des Bundesgesetzes über die politischen Rechte als ergänzendes Recht verwiesen werden. Dieses enthält in Art. 11 Bestimmungen über die Abstimmungserläuterungen. Da der Information der Stimmberechtigten bzw. den Abstimmungserläuterungen eine zentrale Bedeutung zukommt und der geltende Art. 33 AG unvollständig und auch etwas unpräzise ist (was bedeutet „alle wichtigen Angaben“?), soll Art. 33 AG neu gefasst werden. Die neue Formulierung übernimmt die zentralen Bestimmungen über die Information der Stimmberechtigten sowie die Abstimmungserläuterungen des Bundes (Art. 10a Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 BPR). Soweit erforderlich gelten die übrigen Vorschriften des Bundes als ergänzendes Recht.

### **Art. 35a Abs. 2**

Art. 35a Abs. 2 regelt die Bewilligung vorzeitiger Rücktritte von Behördenmitgliedern. Die Kompetenz zur Bewilligung eines vorzeitigen Rücktritts wird der „betreffenden“ Behörde übertragen. Gemeint ist damit die Wahlbehörde. Dies ist bei Behördenmitgliedern, die vom Volk gewählt sind, wenig praktikabel. In diesem Fall ist der Kantonsrat die zuständige Behörde. Die Kompetenz zur Bewilligung eines vorzeitigen Rücktritts wird daher praktikabler geregelt. Die Bewilligungsbehörde entscheidet über die „andern wichtigen Gründe“. Darunter wird u.a. auch ein Berufswechsel eines Behördenmitglieds verstanden.

### **Art. 53 Abs. 2**

Ein Wahlvorschlag darf bei Gesamterneuerungswahlen nur so viele Namen enthalten, als Personen zu wählen sind (Art. 36 Abs. 1 AG). Bei Einzel- bzw. Ersatzwahlen besteht das Bedürfnis, dass eine Partei der Wählerschaft auch Mehrfachkandidaturen unterbreiten kann, z.B. eine Doppelkandidatur. Dies soll künftig ausdrücklich auf einem Wahlvorschlag möglich sein, ohne dass für Mehrfachkandidaturen verschiedene Gruppierungen (auch der gleichen Partei) je separate Wahlvorschläge einreichen müssen.

### **Art. 53a Abs. 4**

In den Kantonen Obwalden und Nidwalden besteht bei der Nationalratswahl die Möglichkeit der stillen Wahl. Dies setzt ein Wahlanmeldeverfahren voraus. Wird bis zu einem bestimmten (bisher: 30.) Tag vor der Wahl eine einzige gültige Kandidatur angemeldet, so erklärt der Regierungsrat die einzige angemeldete Person ohne Urnengang für gewählt. In den übrigen vier Majorzkantonen sind stille Wahlen für den Nationalrat ausgeschlossen; daher kennen sie auch kein Anmeldeverfahren.

Gelangen gleichzeitig mit der Nationalratswahl auch kantonale Sachvorlagen zur Volksabstimmung, setzt dies voraus, dass das Stimmmaterial mindestens 21 Tage vor dem Wahltag zugestellt wird, derweil das Material für die Nationalratswahl erst zehn Tage vor dem Wahltag zuzustellen ist. Der Regierungsrat beantragte dem Bund, das Wahlanmeldeverfahren zur besseren Koordination mit allfälligen kantonalen Volksabstimmungen früher abzuschliessen. Dies erlaubt es, die Versandfristen zu Volksabstimmungen auch einzuhalten, wenn gleichzeitig die Nationalratswahl stattfindet. Art. 47 Abs. 2 BPR wurde inzwischen angepasst. Er sieht eine Wahlanmeldung bis zum 48. Tag vor der Wahl vor. Dies bedingt auch eine entsprechende Anpassung des kantonalen Rechts.

Als Kanton mit der Möglichkeit der stillen Wahl des Nationalrats hat der Regierungsrat gegenüber dem Bund ein weiteres Interesse angemeldet: Das unausweichliche Anmel-

deverfahren soll – ähnlich wie in den Proporzkantonen – zu einem Numerus clausus gültiger Kandidaturen führen. Dies erlaubt es, auch Wahlzettel mit Vordruck (Aufdruck der Namen der Kandidierenden) zu erstellen, auf denen die gewünschte Kandidatur anzukreuzen ist. Stimmen für handschriftlich beigefügte weitere Kandidatinnen oder Kandidaten sind dann ungültig. Der neue Art. 50 BPR trägt dem Rechnung. Eine Anpassung im kantonalen Recht ist aber nicht erforderlich.

### **Art. 53e**

Die Bestimmungen über Volksbegehren (Initiativen) und Referenden (Art. 53d ff.) wurden mit dem Nachtrag vom 22. April 1999 eingefügt; sie haben sich bewährt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Vorprüfung der Unterschriftenlisten bei kantonalen Volksbegehren sinnvoll ist. Bei kommunalen Volksbegehren ist die Vorschrift aber etwas zu starr, weil auf Gemeindeebene – im Gegensatz zur kantonalen Ebene – die Einzelinitiative (Art. 86 Kantonsverfassung; GDB 101) zulässig und gebräuchlich ist. Hier macht eine Vorprüfung insofern keinen Sinn, als nicht Unterschriftenlisten zum Sammeln eingesetzt werden. Sie soll deshalb auf freiwilliger Basis möglich, aber nicht vorgeschrieben sein.

## **2.2 Abstimmungsverordnung (AV; GDB 122.11)**

### **Art. 31 Abs. 1**

Wie im Kanton Nidwalden soll der Urnenschluss auf 11.00 Uhr festgesetzt werden. Es ist für Aussenstehende nicht ersichtlich, wieso die Auszählung im Kanton Obwalden regelmässig länger dauert als in Kantonen mit früherem Urnenschluss. Die Stimmabgabe an der Urne hat ihre Bedeutung in weiten Teilen der Bevölkerung verloren. Heute stimmen regelmässig zwischen 95 und 97 Prozent brieflich, sodass die um eine Stunde vorverlegte Schliessungszeit der Urnen am Sonntag verantwortet werden kann. Gemäss Art. 5 Abs. 3 BPR müssen die Kantone lediglich die Stimmabgabe an der Urne ermöglichen, sie können die Urnenöffnungszeit aber frei bestimmen. Die Gemeinden werden die Urnenöffnungszeiten am Sonntag zweckmässigerweise ebenfalls etwas vorverlegen.

### **Art. 36 Abs. 1**

Mit Schreiben vom 14. Juni 2006 stellte die Bundeskanzlerin den Kantonsregierungen das Kreisschreiben des Bundesrats über Massnahmen zur Qualitätssicherung bei der brieflichen Stimmabgabe zu, welches der Bundesrat am 31. Mai 2006 aus der Sorge um den einwandfreien Vollzug der Abstimmungsdemokratie an die Kantonsregierungen richtete, nachdem in mehreren Kantonen Fälle krassen Missbrauchs aufgedeckt worden seien. Sie bat, das Kreisschreiben (veröffentlicht in BBl 2006, Nr. 24, S. 5225 ff.) auch den Gemeinden zur Kenntnis zu bringen und den Anordnungen Nachachtung zu verschaffen. In der Folge haben verschiedene Kantone ihre Bedenken zum Ausdruck gebracht, da die angeordneten Massnahmen teilweise als bürokratisch und wenig praktikabel beurteilt wurden.

Am 15. Juni 2007 präzisierte der Bundesrat die Anordnungen indem er entschied, die Kantone von der wörtlichen Umsetzung der Anordnungen des Kreisschreibens so weit zu entbinden, als das Ziel der Qualitätssicherung bei der brieflichen Stimmabgabe durch andere, kantonsspezifische und auf die kantonalen Besonderheiten abgestimmte Massnahmen besser erreicht werden kann.

Das Ziel der Qualitätssicherung bei der brieflichen Stimmabgabe ist unbestritten. Der Trend zur brieflichen Stimmabgabe stieg kontinuierlich von 38 Prozent im Jahr 1996 auf 95 Prozent im Jahr 2006. Seit 2007 bewegt sich der Anteil der brieflich Stimmenden je nach Abstimmung zwischen 95 und 97 Prozent.

Die heute eher seltene Stimmabgabe an der Urne erfolgt gegenüber zwei Stimmbüromitgliedern. Der Stimmabgabe- und Auszählvorgang ist gesetzlich genau umschrieben (Art. 32 und 43 Abstimmungsverordnung vom 1. März 1994, AV; GDB 122.11). Demgegenüber ist die Behandlung der stark verbreiteten brieflichen Stimmabgabe auf dem

Postweg und bei der Gemeindekanzlei nicht in allen Einzelheiten geregelt. Missbräuche kamen in einigen Kantonen vereinzelt auch vor. Das Anliegen des Bundesrats im Kreisschreiben an die Kantonsregierungen ist daher grundsätzlich berechtigt.

Auch wenn es bei der Entgegennahme und Aufbewahrung der brieflichen Stimmen im Kanton Obwalden bisher zu keinen Unregelmässigkeiten gekommen ist und das Vertrauen der Stimmberechtigten in die Gemeindekanzleien zu Recht gross ist, soll der korrekte Umgang mit den brieflichen Stimmen standardisiert und auch dokumentiert werden.

Die Anordnung von Ziffer 1 des Kreisschreibens lautet:

- a. *Im Zusammenhang mit dem Einsammeln, Aufbewahren und Auswerten der Stimmen zu eidgenössischen Urnengängen darf keine Amtshandlung durch eine einzige Person und ohne Protokollierung vorgenommen werden.*

Art. 32 Abs. 3 und 4 AG berücksichtigen die Anordnung (Amtshandlungen durch zwei Personen, Protokollierung), soweit sie Amtshandlungen des Stimmbüros betrifft. Aufgrund der Beliebtheit der brieflichen Stimmabgabe kommt den Vorarbeiten der Gemeindekanzlei (siehe Art. 36 AV) aber eine viel grössere Bedeutung zu, indem die meisten Stimmabgaben bei der Gemeindekanzlei eintreffen, dort aufbewahrt und dem Stimmbüro übergeben werden. In Bezug auf diese Vorarbeiten der Gemeindekanzlei fehlen ausdrückliche Vorschriften über die Vornahme von Amtshandlungen und die Protokollierung. Art. 36 Abs. 1 AV schreibt immerhin vor, dass die Rücksendeküverts in einer verschlossenen Urne sicher aufbewahrt und ungeöffnet dem Stimmbüro übergeben werden.

Die Anordnung in Ziff. 1 Bst. a, soweit sie Handlungen der Gemeindekanzlei betrifft, wirft allerdings Fragen hinsichtlich der Praktikabilität auf, indem kaum verlangt werden kann, dass im Zeitraum von vier Wochen vor einem Urnengang bis zum Abstimmungssonntag (vgl. Art. 28 AG) jeweils zwei Personen das Postfach der Gemeindekanzlei leeren und hierüber ein Protokoll erstellen. Abgesehen davon entzieht sich das postalische Zustellverfahren der Kontrolle des Kantons oder der Gemeinde. Das Leeren des Postfachs kann nicht unter den Begriff der Amtshandlung fallen. Es versteht sich von selbst, dass diese (gewöhnliche) Verwaltungshandlung durch eine vertrauenswürdige Person vorgenommen wird, wie dies auch für alle übrigen Verwaltungshandlungen der Gemeindekanzlei gilt.

Es ist hingegen ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich, dass die bei der Gemeindekanzlei eingetroffenen Rücksendeküverts jeweils durch zwei Personen anzahlmässig in einem Protokoll (Formular) erfasst und in eine Urne gelegt werden. Analog kann mit den in den Abstimmungsbriefkasten der Gemeinde gelangten Stimmen verfahren werden. Dieser ist zusätzlich durch mindestens zwei Personen zu leeren. Das Ergebnis ist eine durch zwei Personen erstellte Statistik der bei der Gemeindekanzlei eingetroffenen bzw. in den Abstimmungsbriefkasten gelangten Rücksendeküverts. Diese Statistik würde unter Umständen auch Hinweise auf allfällige Unregelmässigkeiten bei der Leerung des Postfachs usw. erlauben, wenn die betreffende Person Rücksendeküverts vorgängig entwenden würde.

Die Anordnung von Ziffer 2 Buchstabe b des Kreisschreibens lautet:

*Gestützt auf die Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 8 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) müssen die Kantone dafür sorgen, dass in sämtlichen Gemeinden folgende Massnahmen umgesetzt werden:*

- b. *Alle vorzeitig oder brieflich eingehenden Stimmen müssen umgehend in versiegelte und kontrollierte Urnen geworfen werden, die erst bei der Ermittlung der Ergebnisse und im Beisein mehrerer Personen geöffnet werden dürfen.*

Diese Anordnung ist bereits durch Art. 36 Abs. 1 AV umgesetzt. Es wird in dieser Bestimmung die sichere Aufbewahrung in einer verschlossenen Urne und deren ungeöffnete Übergabe an das Stimmbüro verlangt. Die Versiegelung dokumentiert die ungeöffnete Übergabe. Das Vertrauen der Stimmberechtigten kann – auch ohne Versiegelung – auch dadurch erhalten bleiben, dass der Vorgang in einem standardisierten Protokoll festgehalten und dokumentiert wird.

Es stellt sich aber das praktische Problem der Anzahl oder der Grösse der benötigten Urnen. Die einzelnen Gemeindekanzleien müssen in der Lage sein, mindestens folgende Anzahl Rücksendeküverts aufzubewahren (Anzahl anhand der eidgenössischen Volksabstimmung vom 8. Februar 2009, 54 Prozent Stimmbeteiligung):

Sarnen	4 055	Giswil	1 277
Kerns	2 075	Lungern	874
Sachseln	1 706	Engelberg	1 315
Alpnach	1 919		

In der Praxis werden die Rücksendeküverts statt in Urnen auch in abgeschlossenen Schränken und Tresoren aufbewahrt. Wie bei einem Bank-Tresor kann auch hier die Sicherheit gewährleistet werden, zumal die vorne dargestellte Protokollierung eine zusätzliche Kontrolle ermöglicht. Die Anordnung in Buchstabe b verlangt freilich eine Urne. Gemäss der Präzisierung des Bundesrats vom 15. Juni 2007 wird keine wörtliche Umsetzung verlangt. Aus Gründen der Praktikabilität soll daher nicht strikt eine verschlossene Urne verlangt werden, auch die Aufbewahrung „in einem gesicherten Behältnis“ soll künftig möglich sein. Damit ist der Schutz vor Missbrauch genügend gewährleistet. Als „gesichertes Behältnis“ gelten insbesondere Urnen, Tresore und abschliessbare massive Schränke, zu denen nur genau bestimmte Personen Zugriff haben.

#### **Art. 36 Abs. 2 und 3 sowie Art. 43 Abs. 2**

Der Begriff „Urne“ wird durch „gesichertes Behältnis“ ergänzt.

#### **Art. 45**

Nach Art. 45 AV sind knappe Abstimmungsergebnisse vor Ausfertigung des Protokolls nachzuzählen. Diese Vorschrift bezieht sich aufgrund ihres Wortlauts wie auch ihrer Stellung in der AV – im Kapitel über die Auszählung der Stimmen, vor der Ausfertigung des Protokolls des Gemeindestimmbüros mit dem Abstimmungs- oder Wahlergebnis – auf die Ermittlung des Gemeindeabstimmungsergebnisses.

Wann ist nun ein Ergebnis „knapp“? Die Frage stellte sich in jüngster Zeit in verschiedenen Kantonen (siehe dazu Lutz, Feller, Müller, Nachzählungen bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen – überhöhte Erwartungen?, in AJP 2006, S. 1517 ff.). Auch im Kanton Obwalden wurde die Frage – allerdings in Bezug auf das Kantonsergebnis – diskutiert. Anlässlich der Erneuerungswahl des Nationalrats vom 21. Oktober 2007 erreichte Christoph von Rotz 4 523 Stimmen, auf Patrick Imfeld fielen 4 462 Stimmen, d.h. 61 Stimmen bzw. 0,42 Prozent weniger (Amtsblatt Nr. 43 vom 25. Oktober 2007, S. 1701). Nach der anwendbaren Vorschrift von Art. 11 der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR, SR 161.11) findet eine Nachzählung nur statt, wenn der Verdacht besteht, dass ein Gemeindeergebnis unrichtig ist. Dies war damals nicht der Fall. Der Regierungsrat verneinte aber auch, dass ein knappes Ergebnis vorliegt.

An der kantonalen Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 über das Bildungsgesetz ergaben sich 5 269 JA zu 5 340 NEIN (Amtsblatt Nr. 21 vom 19. Mai 2004, S. 648). Die Differenz betrug 71 Stimmen oder 0,62 Prozent. Auch hier wurde kein Anspruch auf eine Nachzählung geltend gemacht.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht gestützt auf Bundesrecht nur dann ein Anspruch auf Nachzählung eines Abstimmungsergebnisses, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten vorliegen. Ein sehr knappes Abstimmungsergebnis allein vermag eine Nachzählung nicht zu begründen (BGE 131 I 448 f., so auch RRB vom 23. August 1988, in VVGE 1987 und 1988, Nr. 4). Diese Rechtsprechung beruht auf der Überlegung, ein zweckmässig geordnetes Wahl- und Abstimmungsverfahren biete hinreichende Gewähr für eine sorgfältige Ermittlung der Ergebnisse.

Verschiedene Kantone haben, wie bereits erwähnt, in jüngster Zeit in ihrer Abstimmungsgesetzgebung konkrete Regelungen erlassen, in welchen Fällen Nachzählungen zu erfolgen haben:

## *Graubünden:*

### Art. 43 GR-GPR Nachzählung

<sup>1</sup> Beträgt beim ermittelten vorläufigen Gesamtergebnis einer Wahl oder Abstimmung die Differenz der Stimmen zwischen der letzten gewählten und der ersten nicht gewählten Person beziehungsweise zwischen den Ja- und Nein-Stimmen weniger als 0,3 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmzettel, hat von Amtes wegen eine Nachzählung zu erfolgen.

<sup>2</sup> Im Übrigen ordnet bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen die Regierung, bei Wahlen und Abstimmungen auf Bezirks- und Kreisebene die Verwaltungskommission beziehungsweise der Kreisrat, und bei der Wahl der Präsidentin beziehungsweise des Präsidenten des Regionalverbandes die zuständige Verbandsbehörde eine Nachzählung an, wenn konkrete Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten bestehen.

<sup>3</sup> [Bezeichnung der mit dem Vollzug beauftragten Behörden]

## *Zürich:*

### § 49 ZH-VPR Knapper Ausgang

<sup>1</sup> Ein knapper Ausgang der Abstimmung gemäss § 75 Abs. 3 GPR liegt in der Regel dann vor, wenn der Anteil der Ja-Stimmen zwischen 49,8 und 50,2 Prozent der Summe der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen liegt.

<sup>2</sup> Bei einer Mehrheitswahl liegt ein knapper Ausgang in der Regel in folgenden Fällen vor:

- a) Die Stimmendifferenz zwischen einer gewählten und einer nicht gewählten Person, die das absolute Mehr ebenfalls erreicht hat, beträgt weniger als 0,8 Prozent der Stimmen der gewählten Person.
- b) Eine Person wird wegen Nichterreichens des absoluten Mehrs nicht gewählt, und die Differenz zwischen ihrer Stimmenzahl und dem absoluten Mehr beträgt weniger als 0,8 Prozent des absoluten Mehrs.

## *Schaffhausen:*

### Art. 26a SH-WG Nachzählung

<sup>1</sup> Bei kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen erfolgt von Amtes wegen eine Nachzählung, wenn die Differenz weniger als 0,3 Prozent der abgegebenen Stimmen beträgt. Auf jeden Fall erfolgt eine Nachzählung, wenn die Differenz weniger als sechs Stimmen beträgt.

<sup>2</sup> Im Übrigen ordnet der Regierungsrat bei kantonalen Abstimmungen und Wahlen und der Gemeinderat bei kommunalen Abstimmungen und Wahlen eine Nachzählung an, wenn Anhaltspunkte für Unregelmässigkeiten bestehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts genügt, wie vorne angeführt, ein knappes Abstimmungs- oder Wahlergebnis nicht zur Anordnung einer Nachzählung. Erst wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass das Ergebnis falsch ist, muss nachgezählt werden.

Dieser Auffassung ist beizupflichten. Fehler sind menschlich. Bei jeder Zählung, auch bei einer Nachzählung, können Fehler vorkommen. Nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen über Statistik und Wahrscheinlichkeit (siehe zum Ganzen Lutz, Feller, Müller, a.a.O., S. 1531 bis 1534) führt jede Nachzählung zu einer Reduktion der Fehler, aber noch nicht mit Sicherheit zum „richtigen“ Resultat. Die Unsicherheit knapper Ergebnisse kann mit einer einzigen Nachzählung nicht vollständig ausgeräumt werden. Aus wissenschaftlicher Sicht müsste das gleiche Ergebnis mehrmals hintereinander festgestellt werden. Es kommt dazu, dass es bereits einen gewissen „Unschärfbereich“ beim Feststellen der Gültigkeit der Stimmen gibt, der kaum je beseitigt werden kann.

Die in einigen Kantonen definierten Schwellenwerte, bei welchen eine Nachzählung stattfinden muss, sind einerseits willkürlich festgelegt und andererseits immer dann problematisch, wenn das Ergebnis knapp ausserhalb des Schwellenwerts liegt. Es ist wenig einsichtig, warum ein Ergebnis, das mit einer Stimme über dem Schwellenwert liegt, als feststehend gilt und andernfalls nachgezählt werden müsste.

Bis zu einem gewissen Grad müssen Zufallsresultate akzeptiert werden. Bei Stimmengleichheit gilt sogar die Losziehung als Entscheidungsmittel. Dies ist insofern eine ehrliche Lösung, als nicht die Illusion statuiert wird, dass es in diesem Grenzbereich die „richtige“

Lösung gibt.

Die Problematik der knappen Ergebnisse kann etwas entschärft werden, wenn sichergestellt ist, dass die Stimmbüros absolut neutral und korrekt arbeiten und die Verfahrensregeln strikt einhalten. Davon kann im Kanton Obwalden ausgegangen werden, auch wenn leider anlässlich der kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 2007 in einem Gemeindestimmbüro 15 Stimmkuverts „übersehen“ worden sind, die allerdings keine Auswirkung auf das Ergebnis hatten. Es gilt als Standard, dass jede Zählung zweifach durch zwei Personen sorgfältig durchgeführt wird. Im Sinne der Qualitätssicherung werden „knappe“ Ergebnisse, bevor das Ergebnis abschliessend festgestellt wird, überprüft. Zählungen werden in der Praxis zur Sicherheit oft auch wiederholt, ohne dass dies im Rahmen einer offiziellen Nachzählung erfolgt. Es kann nach den bisherigen langjährigen Erfahrungen des Kantons davon ausgegangen werden, dass der Wählerwille durch die Stimmbüros nach bestem Wissen und Gewissen ermittelt wird. Es wird sehr „sauber“ gearbeitet.

Wenn also keine Hinweise auf Unregelmässigkeiten im Verfahrensablauf bestehen, ist anzunehmen, dass das genauestmögliche Resultat ermittelt worden ist. Aus diesen Gründen macht es Sinn, die bisherige „Nachzählvorschrift“ der Regelung des Bundes in Art. 11 VPR bzw. der bundesgerichtlichen Praxis anzugleichen. Knappheit eines Ergebnisses genügt nicht, um eine Nachzählung anzuordnen. Notwendig sind konkrete Hinweise auf Unregelmässigkeiten. Die Anforderungen an diese Hinweise dürfen nicht allzu hoch angesetzt werden, da den Stimmberechtigten nicht zugemutet werden kann, detaillierte Beweise vorzubringen. Nur vage oder vorgeschützte Verdachtsmomente reichen aber nicht aus, um eine Nachzählung verlangen zu können.

Die Nachzählung wird „von Amtes wegen“ durch das Stimmbüro angeordnet. Sie kann auch vom Regierungsrat auf Beschwerde hin, wenn genügend Verdachtsmomente vorliegen, angeordnet werden.

### **3. Mögliche Revisionspunkte ausserhalb dieser Vorlage**

Nicht Gegenstand dieser Vorlage bildet das in einzelnen Kantonen aktuelle Anliegen, Stimmrechtsalter 16 einzuführen. Hiefür müsste die Kantonsverfassung (Art. 15 KV) geändert werden. Aus Sicht des Regierungsrats besteht in dieser Frage kein dringender Handlungsbedarf. Der Kanton Glarus kennt das Stimmrechtsalter 16 seit 2007. In den Kantonen Uri und Schwyz sind Vorstösse pendent. In Luzern und Zug wurde das Anliegen nicht weiter verfolgt. Im Kanton Basel-Stadt wurde das Stimmrechtsalter 16 an der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 mit 72 Prozent Nein zu 28 Prozent Ja verworfen. Der Regierungsrat wird die Einführung des Stimmrechtsalters 16 erst prüfen, wenn sich hiefür ein breiteres Bedürfnis zeigt.

Ebenfalls nicht Gegenstand dieser Vorlage bildet das für den Kantonsrat geltende Wahlsystem. Der Regierungsrat hat 2005 festgestellt, dass die Wahlkreiseinteilung im Kanton Obwalden auf historischen Strukturen beruht, die es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulassen, am bisherigen Proporzsystem festzuhalten (VVGE 2005 und 2006, Nr. 1).

Beilage:

- Vorlage Nachtrag zum Abstimmungsgesetz