



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 23. Februar 2021

0100.91

Postulat der SVP-Fraktion, Optimierungen bei Abstimmungen und Wahlen; Bericht des Regierungsrates

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Februar 2021

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Mit Datum vom 28. November 2019 reichte Kantonsrat Florian Hunziker, Herisau, im Namen der SVP-Fraktion eine Motion betreffend Optimierungen bei Abstimmungen und Wahlen mit folgendem Wortlaut ein:

Antrag:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonalen gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass folgende Anliegen umgesetzt werden können:

- a) Die Stimmabgabe per Post soll für die Stimmbürgerinnen und -bürger mittels vorfrankierten Rückantwortcouverts kostenlos sein.
- b) Die Stimmrechtsausweise müssen handschriftlich unterzeichnet sein, um Gültigkeit zu erlangen.
- c) Bei Nationalratswahlen sollen Wahlvorschläge bis zu einem durch den Regierungsrat vorzuschlagenden Termin frühzeitig vorgängig eingereicht werden müssen. Wird nur eine einzige gültige Kandidatur angemeldet, erklärt der Regierungsrat diese Person als gewählt.

Begründung:

- a) Das Wahrnehmen des Stimmrechts soll gefördert werden. Mit dieser Massnahme kann ein kleiner Beitrag für eine höhere Wahlbeteiligung geleistet werden.



- b) Die handschriftliche Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises gewährleistet, dass die Stimmabgabe tatsächlich dem Willen der stimmenden Person entspricht.
 - c) Mittels dieser Regelung würde die Möglichkeit von vorgedruckten Wahlzetteln bei Nationalratswahlen (analog NW und OW) geschaffen.
2. An der Sitzung des Kantonsrates vom 15. Juni 2020 wandelte der Motionär die Motion in ein Postulat um, und der Kantonsrat erklärte das Postulat mit 42:19 Stimmen bei 2 Enthaltungen für erheblich.

B. Erwägungen des Regierungsrates

1. Einleitung

An der Sitzung des Kantonsrates vom 15. Juni 2020 wünschte die Fraktion der FDP.Die Liberalen vom Antragsteller, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, und einen Bericht des Regierungsrates. In diesem Bericht sollten Zweifel an der Rechtmässigkeit gewisser Bestandteile in Bezug zum Bundesrecht und insbesondere folgende Fragen geklärt werden (Wortprotokoll Kantonsrat 15. Juni 2020, S. 268):

- Bezüglich Punkt a: Die Fraktion der FDP.Die Liberalen nimmt das Argument des Regierungsrates zur Kenntnis, dass dies ein Eingriff in die Gemeindeautonomie wäre. Es wäre aber auch interessant zu erfahren, was die Gemeinden dazu sagen und auch, was die zu erwartenden Kosten und der Nutzen einer solchen Änderung wären.
- Bezüglich Punkt b: Hier würde sich die Fraktion der FDP.Die Liberalen eine Auslegeordnung der Vor- und Nachteile, aber auch der Kontrollierfähigkeit einer solchen Pflicht wünschen.
- Bezüglich Punkt c: Hierzu wäre vorgängig eine breitere Diskussion zur Schaffung der Möglichkeit einer stillen Wahl angebracht. Der Regierungsrat soll im Bericht Vor- und Nachteile aufzeigen, um im kantonalen Recht eine stille Wahl vorzusehen.

2. Stellungnahme zu den einzelnen Regelungsbereichen

Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten zu verschiedene Änderungen des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12). Nachfolgend ist auf die drei Regelungsbereiche, die mit dem Postulat zur Diskussion gestellt werden, näher einzugehen.



2.1 Kostenlose briefliche Stimmabgabe

a) Gegenwärtig sehen neun Kantone (ZH, OW, GL, ZG, AI, SG, AG, GE, BS) eine Übernahme der Portokosten durch den Staat (Kanton oder Gemeinden) vor. In elf Kantonen (BE, LU, UR, SZ, FR, BL, SH, AR, TG, TI, GR) tragen vereinzelt die Gemeinden freiwillig die Portokosten. Sechs Kantone (NW, SO, VD, VS, NE, JU) kennen keine staatliche Kostenübernahme. Auf Bundesebene scheiterte im Jahr 2018 eine Motion, die eine Kostenübernahme bei eidgenössischen Urnengängen durch den Bund verlangt hatte, im Ständerat (Amtliches Bulletin Ständerat, Sommersession 2018, zehnte Sitzung, 12. Juni 2018, Geschäft 17.3762).

b) Das geltende Recht im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestimmt, dass bei der brieflichen Stimmabgabe das Zustellkuvert mit dem Vermerk „Briefliche Stimmabgabe“ versehen und an die Gemeindekanzlei des politischen Wohnsitzes adressiert wird und frankiert der Post übergeben oder in den Briefkasten der Gemeindekanzlei eingeworfen werden kann (Art. 14 Abs. 3 GPR). Die Stimmberechtigten haben mithin bei der brieflichen Stimmabgabe per Post gemäss Gesetz selber für die Frankierung aufzukommen. In der Praxis übernimmt indessen die Hälfte der Ausserrhoder Gemeinden freiwillig die Portokosten. Die tatsächliche Handhabung ist somit auch innerhalb des Kantons uneinheitlich.

c) An der Sitzung des Kantonsrates vom 15. Juni 2020 wurde die Frage aufgeworfen, ob der Kanton den Gemeinden überhaupt eine entsprechende Vorschrift machen könne und ob dies möglicherweise die Gemeindeautonomie tangieren würde (Votum Peter Gut, Walzenhausen, Wortprotokoll, S. 266). Dazu ist festzustellen, dass der Kanton grundsätzlich die politischen Rechte für den Kanton und die Gemeinden regelt. Nur soweit er einen Bereich den Gemeinden zur Regelung überlässt, sind diese zuständig. Der Kanton regelt die Modalitäten der brieflichen Stimmabgabe und könnte für alle Gemeinden eine kostenlose Rücksendung der brieflichen Stimmunterlagen bestimmen. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie wäre dies nicht.

d) Wissenschaftliche Untersuchungen betreffend den Zusammenhang zwischen der Portofreiheit und der Stimmbeteiligung sind weder dem Bund noch den Kantonen bekannt. Bekannt ist nur eine in der erwähnten Motion auf Bundesebene erwähnte Studie der Universität Freiburg. Diese kommt zum Schluss, dass mit einer solchen Massnahme die Stimmbeteiligung um 1.8 Prozentpunkte gesteigert werden könnte. Die Studie basiert auf einem empirischen Vergleich der Stimmbeteiligung in 325 Gemeinden des Kantons Bern über einen Zeitraum von 1989 bis 2014. Zeitweise übernahmen 18 Gemeinden die Portokosten (sechs Gemeinden hoben diese Massnahme im Laufe der Zeit wieder auf). Unter Berücksichtigung dieser eher schmalen Studienbasis ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Verallgemeinerung und Übertragung der dargestellten Erkenntnisse angezeigt. Zudem ist angesichts der normalen Schwankungen in der Stimmbeteiligung fraglich, ob der ermittelte Wert signifikant ist.

e) Aktuell übernehmen bereits zehn Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden freiwillig die Portokosten. Dies sind die Gemeinden des Mittellandes sowie des Vorderlandes (ausgenommen Grub, Rehetobel und Wolfhalden). Betroffen von einer Einführung der portofreien brieflichen Stimmabgabe wären die übrigen zehn Gemeinden mit einem Anteil von rund 51 Prozent der Stimmberechtigten.

Die Einführung der portofreien brieflichen Stimmabgabe hätte zusätzliche finanzielle Auswirkungen für die „neuen“ zehn Gemeinden. Mit welchen Kosten zu rechnen wäre, lässt sich lediglich grob schätzen. Geschätzt werden Gesamtkosten für Rücksendeporti in der Grössenordnung von Fr. 7'407 pro Urnengang zulasten der öffentlichen Hand (Annahmen: Anzahl Stimmberechtigte 19'993 [eidgenössische Abstimmung vom 29. No-



vember 2020], mittlere Stimmbeteiligung von 50 Prozent [eidgenössische Abstimmung vom 29. November 2020], Anteil an brieflichen Stimmabgaben von 78 Prozent [eidgenössische Abstimmung vom 29. November 2020, Umfrage bei den Gemeinden], Fr. 0.95 B-Post Geschäftsantwortsendung mit Datamatrix-Code).

Von den „neuen“ zehn Gemeinden wäre ein Betrag in der Grössenordnung von Fr. 7'407 zusätzlich zu leisten, falls alle brieflichen Stimmabgaben per Post erfolgen würden. Effektiv würde ein geringerer Betrag anfallen, weil nur diejenigen Kuverts zu zahlen sind, die auch tatsächlich an die Gemeinde zurückgesandt werden. Zudem macht gemäss Angaben der Gemeinden ein grosser Teil der Stimmberechtigten von der Möglichkeit Gebrauch, die briefliche Stimmabgabe portofrei durch Einwurf in den Briefkasten der Gemeindekanzlei vorzunehmen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass sich als Folge der Übernahme der Portokosten durch die Gemeinde die briefliche Stimmabgabe per Post erhöht.

f) Im Rahmen einer Umfrage vom 9. Dezember 2020 bei den Gemeindekanzleien äusserte von den zehn Gemeinden, die die Portokosten nicht übernehmen lediglich eine Gemeinde eine positive Haltung zu einer Übernahme. Eine Gemeinde äusserte sich neutral, betonte indessen, dass die Kompetenz zum Entscheid bei der Gemeinde liegen sollte. Die übrigen acht Gemeinden sprachen sich tendenziell oder klar gegen eine Übernahme der Portokosten aus. Sie wiesen darauf hin, dass ein grosser Anteil der Stimmberechtigten die Stimmküverts ohnehin schon in den Gemeindebriefkasten werfe, und zogen in Zweifel, ob eine Übernahme der Portokosten durch die Gemeinden zu einer nennenswerten Erhöhung der Stimmbeteiligung führe. Von den zehn Gemeinden, die die Portokosten übernehmen, wird im Wesentlichen das Anliegen einer Förderung der Stimmbeteiligung erwähnt. Teilweise wird eingeräumt, dass es unklar sei, ob mit der Übernahme der Portokosten tatsächlich eine Erhöhung der Stimmbeteiligung erreicht werde.

g) In der Tat ist es schwierig, einen klaren Zusammenhang zwischen einer Übernahme der Portokosten durch die Gemeinde und einer Erhöhung der Stimmbeteiligung festzustellen. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden weisen zwar einige der Gemeinden, die die Portokosten übernehmen, regelmässig höhere Stimmbeteiligungen auf, andere Gemeinden weisen aber auch tiefere Stimmbeteiligungen aus als Gemeinden, die die Portokosten nicht übernehmen. Dies zeigt ein Vergleich von 13 eidgenössischen und kantonalen Abstimmungsvorlagen aus den Jahren 2014 bis 2020 und der entsprechenden Abstimmungsergebnisse im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Aufschlussreicher wäre ein Vergleich der Stimmbeteiligungen der betreffenden Gemeinden vor und nach der Übernahme der Portokosten. Aber auch bei einem solchen Vergleich wäre zu berücksichtigen, dass andere Faktoren das Stimmverhalten beeinflussen.

Fazit: Zur Übernahme der Portokosten bei der brieflichen Abstimmung bestehen in den Kantonen unterschiedliche Haltungen. Auch die Handhabung bei den Ausserrhoder Gemeinden ist nicht einheitlich. Von den zehn Gemeinden, die die Portokosten nicht übernehmen, lehnten acht Gemeinden eine Übernahme ab. Es ist fraglich, inwieweit sich eine Übernahme der Portokosten bei der brieflichen Stimmabgabe auf die Stimmbeteiligung auswirkt. Ein grosser Teil der brieflich abgegeben Stimmen wird in den Briefkasten der Gemeindekanzlei eingeworfen. Die zu erwartenden zusätzlichen Kosten für die Gemeinden, die die Portokosten nicht übernehmen, halten sich in Grenzen.

2.2 Handschriftliche Unterzeichnung des Stimmausweises

a) Nach Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) 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. Zudem ist der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe zu beachten. Es ist denn auch in den meisten Kantonen vorgesehen, dass sich der brieflich Stimmende doppelt ausweist, einerseits durch die Einsendung seines Stimmausweises und andererseits durch seine Unterschrift auf dem Stimmausweis. Den Kantonen steht bei der Wahl der Form, in der sich der Stimmende bei der Stimmabgabe gegenüber den Behörden auszuweisen hat, ein grosses Ermessen zu. Sie sind von Bundesrechts wegen nicht gehalten, vom Stimmberechtigten bei der brieflichen Stimmabgabe eine Unterschrift zu verlangen (vgl. BGE 121 I 187, 193, 195).

Von den 21 Deutschschweizer Kantonen [nicht angeschaut wurden die Kantone GE, JU, NE, TI und VD] verlangen 19 Kantone eine Unterschrift auf dem Stimmausweis oder auf dem Couvert (BL) oder auf einer separaten Erklärung (TG, ZH) oder auf einem Rücksendeblatt (VS). AR und BS verlangen keine Unterschrift.

b) Es bleibt letztlich fraglich, ob die blosser Notwendigkeit der eigenhändigen Unterschrift auf dem Stimmausweis und das damit verbundene (geringe) Entdeckungsrisiko beziehungsweise das hierdurch erzeugte Unrechtsbewusstsein ausreichend sind, um die Gefahr von Manipulationen bei der brieflichen Stimmabgabe wesentlich zu minimieren (Glaser / Zubler, Briefliche und elektronische Wahl – Problemfelder des Wahlverfahrens in der Schweiz, in: Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie, Zürich/ St. Gallen 2020, S. 160).

Im Bericht der OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission zu den eidgenössischen Parlamentswahlen vom 23. Oktober 2011 finden sich folgende Ausführungen (S. 15):

„Jedes Briefwahlsystem lässt sich manipulieren: Die Geheimhaltungspflicht kann beeinträchtigt werden, Stellvertreterwahlen sind möglich, Wählerinnen und Wähler können eingeschüchtert oder der Stimmenkauf vereinfacht werden und schliesslich können Stimmunterlagen von unbefugten Personen benutzt werden. Trotzdem genießt die Briefwahl in der Schweiz das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit und der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission wurden keine Beschwerden gemeldet.“

Eine Überprüfung der bestehenden Sicherheitsmassnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs der Briefwahl sollte in Betracht gezogen werden. Mehrere Behelfsmittel könnten zum Einsatz kommen: Beispielsweise könnten die Unterschriften auf den Umschlägen mit Hilfe einer Kontrollunterschrift gegen geprüft werden; stichprobenartige Kontrollen bei Wählern ob sie die Wahlunterlagen erhalten und selber ausgefüllt haben; oder der Versand der Wahlunterlagen mittels Einschreiben und Identitätsüberprüfung der Empfänger. Im Weiteren könnte auf den Wahlunterlagen – wie im Fall bei der Internetwahl – Warnungen aufgedruckt werden, welche die Wählerinnen und Wähler über die Strafe aufklärt, welche für Wahlbetrug und andere Verstösse ausgesprochen werden.“

c) Im Kanton Appenzell Ausserrhoden verlangt das geltende Recht nicht, dass die Stimmausweise handschriftlich unterzeichnet werden (vgl. Art. 14 GPR). Anlässlich einer Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte im Jahr 1996 stand auch eine Regelung zur Diskussion, wonach der Stimmausweis neu unterzeichnet werden sollte. Im Kantonsrat wurde u.a. darauf hingewiesen, dass eine solche Regelung in der Praxis kaum kontrolliert werden könne und somit auch nicht vollziehbar sei. Eine Mehrheit des Kantonsrates sprach sich damals gegen eine solche Regelung aus.



Appenzell Ausserrhoden

d) Im Rahmen einer Umfrage vom 9. Dezember 2020 teilten die Ausserrhoder Gemeindekanzleien mit, dass es in der Vergangenheit keine Probleme gab, weil die Stimmausweise bei der brieflichen Stimmabgabe nicht handschriftlich unterzeichnet werden müssen. Es wurden kaum Vorteile und vor allem Nachteile einer Unterzeichnung der Stimmausweise vorgebracht.

Vorteile:

- Hürde für missbräuchliche Verwendung fremder Stimm- und Wahlzettel würde erhöht, weil Unterschriften gefälscht werden müssten.
- Der Wille, an einer Abstimmung teilzunehmen, würde mit einer Unterschrift allenfalls bewusster.
- Das Risiko, dass die Stimmzettel durch andere Personen ausgefüllt werden, würde eventuell kleiner.

Nachteile:

- Problem der Überprüfung der Unterschriften auf den Stimmausweisen, ob es tatsächlich die Unterschrift der stimmberechtigten Person ist; beim Abstimmungsbüro müssten Kontrollunterschriften der Stimmberechtigten hinterlegt werden; beträchtlicher Kontrollaufwand.
- Gefahr zahlreicher ungültiger Stimmen, wenn die Unterschrift vergessen wird.
- Auch bei der persönlichen Stimmabgabe an der Urne ist nicht gewährleistet, dass die Stimmabgabe durch die stimmberechtigte Person erfolgt. Eine Unterzeichnung des Stimmausweises oder eine persönliche Legitimation durch einen Ausweis ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Hinzu kommt noch die zulässige Stellvertretung, bei der sich der Vertreter an der Urne durch den Stimmausweis des Vertretenen und durch seinen eigenen ausweist (Art. 18 Abs. 2 GPR).

e) Eine kurze Umfrage bei umliegenden Kantonen, welche eine Unterschrift der Stimmenden bei der brieflichen Stimmabgabe verlangen, zeigt, dass keine Kontrollen der Unterschriften mit hinterlegten Unterschriften erfolgen. Das Erfordernis wird vielmehr als nicht zu unterschätzendes Element zur Vermeidung von Missbräuchen verstanden. Das Fälschen einer Unterschrift stellt einen Straftatbestand dar, und diese Drohung steht im Raum. Denkbar ist auch, dass Stimmzettel als ungültig ausgesondert werden, wenn bei den Unterschriften Auffälligkeiten ersichtlich sind. Dies kann erfolgen, ohne dass die Urheber dieser Auffälligkeiten bekannt sein müssen.

Fazit: Von Bundesrechts wegen ist von den Stimmberechtigten bei der brieflichen Stimmabgabe keine Unterschrift zu verlangen. Von den 21 Deutschschweizer Kantonen verlangen 19 Kantone eine Unterschrift auf dem Stimmausweis. Es bestehen unterschiedliche Auffassungen, inwieweit die Pflicht zur Unterzeichnung der Stimmausweise einen wirksameren Schutz vor Missbräuchen zu bieten vermag. Die Ausserrhoder Gemeinden sehen keinen konkreten Nutzen oder Vorteile für eine Unterzeichnung der Stimmausweise. Demgegenüber werden verschiedene Nachteile gesehen.

2.3 Stille Wahlen bei Nationalratswahlen

a) Das Verfahren für die Nationalratswahlen wird im Wesentlichen durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte geregelt. In Wahlkreisen mit Proporzwahlssystem, in denen auf allen Listen insgesamt höchstens so viele Kandidatinnen und Kandidaten figurieren, als Sitze zu vergeben sind, findet kein Urnengang statt; stattdessen werden alle Kandidatinnen und Kandidaten von der Kantonsregierung in "stiller Wahl" als gewählt erklärt (Art. 45 Abs. 1 BPR).



In Wahlkreisen, in denen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist, kommt das Majorzwahlverfahren zur Anwendung. Das kantonale Recht kann eine stille Wahl vorsehen, wenn bei der zuständigen kantonalen Behörde bis zum 48. Tag (7. Montag) vor der Wahl um 12.00 Uhr eine einzige gültige Kandidatur eingetroffen ist (Art. 47 Abs. 2 BPR). Macht ein Kanton davon Gebrauch, so müssen Kandidaturen in diesem Kanton bis zum gesetzlichen Zeitpunkt bei der für die Wahlorganisation zuständigen Behörde angemeldet worden sein. Die Möglichkeit von stillen Wahlen existiert in den Majorzkantonen Obwalden und Nidwalden. In den anderen vier Majorzkantonen Uri, Glarus, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden kennt das kantonale Recht die Möglichkeit der stillen Wahl bisher nicht. In Appenzell Ausserrhoden fanden die Nationalratswahlen von 1919 bis 1999 im Verhältniswahlverfahren statt. Seit 2003 gilt das Mehrheitswahlverfahren.

b) Anlässlich einer Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte im Jahr 2003 wurde auf die Einführung der stillen Wahl für Nationalratswahlen verzichtet. Dies im Wesentlichen deshalb, weil nur ein Wahlgang stattfindet und weil stille Wahlen teilweise als einer Parlamentswahl unwürdig beurteilt werden.

c) An der Sitzung des Kantonsrates vom 15. Juni 2020 erwähnte die Fraktion der FDP/Die Liberalen, dass teilweise Zweifel an der Rechtmässigkeit gewisser Bestandteile in Bezug zum Bundesrecht bestünden. Dem Regierungsrat ist nicht klar, was damit genau angesprochen wurde. Möglicherweise wurde damit Bezug genommen auf die Ausführungen des Departementvorstehers, wonach stille Wahlen verfassungsrechtlich problematisch seien, denn sie seien keine Wahlen, wie sie Art. 149 Abs. 2 BV verlange. Diese Meinung wird in der juristischen Lehre vertreten (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 681, 685; Weber, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Zürich 2016, N. 1171 ff.). Art. 45 Abs. 1 BPR lässt bei Proporzahlen für den Nationalrat ausdrücklich stille Wahlen zu, und Art. 47 Abs. 2 BPR ermächtigt bei Majorzwahlen die Kantone, solche vorzusehen. Die Kantone handeln mithin rechtlich korrekt, wenn sie dies tun. In der juristischen Lehre wird dies teilweise kritisch beurteilt. Dies kann allenfalls dazu führen, dass Kantone zurückhaltend sind mit der Einführung stiller Wahlen für Nationalratswahlen. In der juristischen Lehre wird teilweise vorgeschlagen, in Anbetracht der grundsätzlichen Bedenken gegen stille Wahlen und aufgrund der Bedeutung des eidgenössischen Parlaments, die Möglichkeit stiller Wahlen bei Nationalratswahlen generell, mindestens aber in Majorzkantonen abzuschaffen (Weber, a.a.O., N. 1280).

d) Die Problematik stiller Wahlen besteht allgemein auch für kantonale und kommunale Wahlen in Appenzell Ausserrhoden. Immerhin gilt hier, dass zwei Wahlgänge vorgesehen sind, und erst für den zweiten Wahlgang besteht die Möglichkeit von stillen Wahlen; hierfür ist eine Wahlanmeldung nötig (Art. 39 GPR). Dies im Unterschied zu den Nationalratswahlen, wo nur ein Wahlgang durchgeführt wird und dieser durch eine stille Wahl ersetzt werden kann; auch hier ist eine Wahlanmeldung nötig.

Seit 1. November 2015 gilt eine zusätzliche Regelung: Danach kann der Kanton alle Kandidaturen, die der kantonalen Wahlbehörde bis zum 48. Tag vor dem Wahltag gemeldet worden sind, elektronisch und im kantonalen Amtsblatt veröffentlichen (Art. 47 Abs. 1^{bis} BPR). Damit wird einem Bedürfnis nach Informationen über die Kandidaturen – das insbesondere bei Auslandschweizer Stimmberechtigten besonders ausgeprägt ist – Rechnung getragen (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29. November 2013, BBl 2013 9250 f.). Der Regierungsrat hatte sich 2019 gegen die Einführung dieser Publikation ausgesprochen.



e) Für stille Wahlen sprechen in erster Linie praktische Gründe. Es stellen sich aber auch verschiedene heikle Fragen (vgl. Weber, a.a.O., N. 1171 ff.).

Vorteile:

- Wenn nur eine einzige gültige Kandidatur eingegangen ist, kann auf einen Wahlgang mit entsprechendem Aufwand verzichtet werden (Verfahrensökonomie). Mit Blick auf die ordentlichen Erneuerungswahlen der Mitglieder des National- und Ständerates, die gleichzeitig stattfinden, würde dies für den Kanton Appenzell Ausserrhoden bedeuten, dass nur der Wahlgang für das Mitglied des Ständerates durchgeführt würde. Mit Blick auf Ersatzwahlen könnte auf einen Wahlgang verzichtet werden.
- Es ist ein Vorschlagsverfahren für Kandidierende einzuführen. Ein Vorschlagsverfahren schafft für alle Beteiligten mehr Transparenz. Die Stimmberechtigten erhalten frühzeitig und verbindlich Kenntnis, welche Personen kandidieren.
- Mit dem Vorschlagsverfahren können die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen geschaffen werden.

Nachteile:

- Stille Wahlen sind bloss fiktive Wahlen und somit weder echte noch direkte Wahlen („Volkswahl ohne Volksbeteiligung“)
- Eine stille Wahl kommt aufgrund des Vorschlags einiger weniger Stimmberechtigter oder Parteien zustande.
- Die Einführung eines Vorschlagsverfahrens bringt für alle Beteiligten (Kandidierende, Stimmberechtigte, Behörden, Parteien) Veränderungen mit sich. So sind damit namentlich kurzfristige Änderungen bei den Kandidaturen „bis zur letzten Minute“ nicht mehr möglich.

Fazit: Stille Wahlen sind nicht unumstritten, auch wenn vor allem praktische Gründen dafür sprechen. Bei ordentlichen Erneuerungswahlen würde auf den Wahlgang für das Mitglied des Nationalrates verzichtet, und es würde lediglich der Wahlgang für das Mitglied des Ständerates durchgeführt. Bei Ersatzwahlen würde gänzlich auf einen Wahlgang für das Mitglied des Nationalrates verzichtet. Bei den übrigen kantonalen und den kommunalen Wahlen findet ein erster Wahlgang statt und erst in einem zweiten Wahlgang sind stille Wahlen möglich.

3. Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte

Im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte werden auch die genannten Themen zur Diskussion stehen. Die vorstehenden Ausführungen erfolgen im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung zum Postulat. Damit wurden bereits erste Abklärungen vorweggenommen. Ob und inwieweit entsprechende Änderungen ins Gesetz über die politischen Rechte Eingang finden werden, ist im Moment offen. Mit dieser Berichterstattung wird dem Anliegen des Postulates entsprochen. Das Postulat kann daher abgeschrieben werden.



C. Auswirkungen

Die Berücksichtigung der Anliegen des Postulates im Rahmen einer Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte hätte mit Blick auf eine Verpflichtung der Gemeinden, vorfrankierten Rückantwortcouverts bei der brieflichen Stimmabgabe zur Verfügung zu stellen, Kostenfolgen für diejenigen zehn Gemeinden, die jetzt eine Frankierung durch die Stimmberechtigten verlangen. Die Kosten für die zehn Gemeinden pro Urnengang werden in der Grössenordnung von Fr. 7'407 geschätzt. Eine deutliche Reduktion ist zu erwarten aufgrund des Umstandes, dass ein beachtlicher Teil der Stimmberechtigten die Unterlagen nicht der Post übergibt, sondern in den Gemeindebriefkasten wirft. Die beiden übrigen Anliegen des Postulates (handschriftliche Unterzeichnung des Stimmausweises und stille Wahlen für Nationalratswahlen) wären voraussichtlich nicht mit Kostenfolgen verbunden.

D. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. vom Bericht zum Postulat „Optimierungen bei Abstimmungen und Wahlen“ Kenntnis zu nehmen;
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|--|
| Beilage 1.1 | Motion der SVP-Fraktion vom 28. November 2019 |
| Beilage 1.2 | Wortprotokoll Kantonsrat 15. Juni 2020, S. 264–270 |