

**Bericht und Antrag
des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Teilrevision des Gesetzes über die vom Volke
vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung
der Volksrechte (Wahlgesetz; Anpassung briefliche Stimmabgabe)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Teilrevision des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz) vom 15. März 1904 (SHR 160.100). Mit der Gesetzesrevision wird die am 2. Juli 2018 erheblich erklärte Motion von Kantonsrat Loiudice betreffend "Erhöhung der Stimmbeteiligung" umgesetzt. Konkret wird die Leerungszeit der Briefkästen bei der Gemeindekanzlei am Abstimmungswochenende verlängert. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus.

1. Ausgangslage

Mit der Vorlage wird der Motion 2018/4 von Kantonsrat Renzo Loiudice betreffend "Erhöhung der Stimmbeteiligung" entsprochen, die eine Erhöhung der Anzahl der gültigen Stimmen und eine Verbesserung der Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen verlangt. Der Kantonsrat hat die Motion am 2. Juli 2018 mit 49 : 0 Stimmen erheblich erklärt.

In Erfüllung dieser überwiesenen Motion schlägt der Regierungsrat eine neue Fassung von Art. 53bis Abs. 4 des Wahlgesetzes vor, wonach künftig alle brieflichen Stimmen zu berücksichtigen sind, die bis zur Schliessung der Urnen bei der Gemeindekanzlei eintreffen.

2. Verbesserungsmöglichkeit - Verlängerung Leerungszeit Gemeindebriefkästen

Der Vorstoss zielt auf eine Verlängerung der Leerungszeit der Briefkästen bei der Gemeindekanzlei ab. Neu soll die Gemeinde ihre Briefkästen am Abstimmungssonntag bis zur Urnenschliessung leeren - und nicht mehr wie bisher nur bis um 12.00 Uhr des Tages vor dem Abstimmungstag. Damit würden die von den Stimmberechtigten nach jetziger Wahlgesetzbestimmung zu spät eingeworfenen Zustellkuverts (zwischen Samstag, 12.00 Uhr, und Sonntag bis Schliessung der Urnen) künftig gültige Stimmabgaben darstellen. Entsprechend könnte die Stimmbeteiligung erhöht werden.

Die entsprechende Regelung in Art. 53bis Abs. 4 des kantonalen Wahlgesetzes wurde mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe im Jahr 1995 geschaffen. Damals lag der Fokus vor allem auf der Zustellung der Abstimmungsküverts über den postalischen Weg. Eine solche Postzustellung war logischerweise nur bis und mit Samstagmorgen möglich. Auch der Fokus dieser Gesetzesbestimmung lag auf der Postzustellung. Es wurde festgehalten, dass nur Stimmen gültig sind, die mit der letztmöglichen Postzustellung vor dem Urnenschluss, also am Samstagmorgen vor dem Abstimmungstag, bei der Gemeindekanzlei eintreffen.

Im Laufe der Jahre hat sich die Art der brieflichen Stimmabgabe aber stark gewandelt. Eine beträchtliche Anzahl von Stimmberechtigten benutzt für die briefliche Stimmabgabe nicht den Postweg, sondern wirft das Zustellkuvert in den Gemeindebriefkasten. Gemäss der letzten Umfrage der Staatskanzlei bei den Gemeinden zur brieflichen Stimmabgabe aus dem Jahr 2017 werfen 70 % der Stimmentenden, die brieflich abstimmen, die Stimmunterlagen in den Gemeindebriefkasten. Nur 30 % senden ihre Stimmzettel per Post an die Gemeinde zurück.

Eine informelle Umfrage der Staatskanzlei bei einzelnen Gemeinden zeigt, dass die Bestimmung von Art. 53bis Abs. 4 des Wahlgesetzes teilweise zeitgemäss ausgelegt wird, d.h. unter Berücksichtigung des neuen Hauptanwendungsfalls der brieflichen Stimmabgabe - des Einwerfens des Zustellkuverts im Gemeindebriefkasten. Diese Gemeinden legen die Wahlgesetzbestimmung - zu Gunsten der Stimmberechtigten - so aus, dass Zustellkuverts, die bis zur Urnenschliessung im Gemeindebriefkasten eintreffen, noch berücksichtigt bzw. die entsprechenden Stimmzettel als gültig anerkannt und gezählt werden.

Damit künftig Klarheit herrscht und die Rechtslage eindeutig ist, wird Art. 53bis Abs. 4 des Wahlgesetzes im Sinne der Motion angepasst. Künftig sind alle brieflichen Stimmen zu berücksichtigen, die bis zur Schliessung der Urnen bei der Gemeindekanzlei eintreffen. Die Gemeinden müssen dann bei der Schliessung der Urnen am Abstimmungstag, d.h. am Sonntagmorgen um 11.00 Uhr (vgl. Art. 19 Abs. 4 des Wahlgesetzes), den Gemeindebriefkasten nochmals leeren. Eine Postzustellung erfolgt am Sonntagmorgen natürlich nicht, mit der neuen Lösung werden aber jene brieflichen Stimmen gültig, die vom Samstagnachmittag bis Sonntagmorgen noch in den Briefkasten der Gemeinde eingeworfen werden.

3. Vernehmlassungsverfahren

Im August 2018 wurden die Gemeinden eingeladen, sich zum Entwurf der Teilrevision des Wahlgesetzes zu äussern. Der Vernehmlassungsentwurf wird von allen Teilnehmenden vollumfänglich unterstützt. Insgesamt 17 Gemeinden und der Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen haben sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt. Ein von der Stadt Schaffhausen zusätzlich eingebrachter Punkt wird ebenfalls berücksichtigt: Die bisher bestehende Genehmigungspflicht von abweichendem Gemeinderecht durch den Regierungsrat (Art.

53quater Abs. 4 Wahlgesetz) wird aufgehoben bzw. umgewandelt in eine Pflicht, das abweichende Gemeinderecht der Staatskanzlei zur Kenntnis zu bringen. Diese Abweichungen sind ausführender bzw. technischer und nicht grundlegender Natur. Es spricht aus Sicht des Regierungsrates nichts gegen eine abschliessende Kompetenz der Gemeinden. Allerdings macht es Sinn, dass das kantonale Wahlbüro Kenntnis hat von solchem abweichenden Gemeinderecht. Entsprechend werden die Gemeinden verpflichtet, das abweichende Gemeinderecht der Staatskanzlei zur Kenntnis zu bringen.

4. Die Bestimmung im Einzelnen

Wahlgesetz

Art. 53bis Abs. 4

Abs. 4 wird so abgeändert, dass alle brieflichen Stimmen zu berücksichtigen sind, die bis zur Schliessung der Urnen (Sonntag, 11.00 Uhr; vgl. Art. 19 Abs. 4 Wahlgesetz) bei der Gemeindekanzlei eintreffen. Das Zustellkuvert muss bis zur Schliessung der Urnen am Abstimmungstag bei der Gemeinde eintreffen. Die Gemeinden müssen somit bei der Schliessung des Urnen-Abstimmungslokals um 11.00 Uhr am Abstimmungstag den Gemeindebriefkasten nochmals leeren und die brieflichen Stimmen öffnen sowie das Stimmcouvert mit den Stimmzetteln in die Wahlurne legen. Dies ist im Übrigen kein Widerspruch zu Art. 19 Abs. 4 Wahlgesetz, denn jene Bestimmung ist so zu verstehen, dass um 11.00 Uhr die Urnen-Abstimmungslokale zu schliessen sind. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist, dass nach 11.00 Uhr keine Stimmabgabe mehr möglich ist. Stimmberechtigte haben ab diesem Zeitpunkt keine Möglichkeit mehr, ihr Stimmcouvert abzugeben und die Stimmzettel in die Urne zu werfen.

Nach bisherigem Recht mussten die brieflichen Stimmen am Vortag bei der Gemeinde eintreffen. Gleichzeitig wird - damit künftig nicht nur der End-, sondern auch der Anfangszeitpunkt eindeutig festgelegt ist - neu auch der Beginn der Zulässigkeit der brieflichen Stimmabgabe explizit im Wahlgesetz festgehalten. Die briefliche Stimmabgabe ist ab Zustellung des Stimmmaterials zulässig.

Damit wird für alle Gemeinden die gleiche - einfache - Regelung umgesetzt.

Art. 53quater Abs. 4

Abs. 4 wird so abgeändert, dass abweichende Regelungen der Gemeinden - insbesondere bezüglich Übernahme des Portos für die briefliche Stimmabgabe - nicht mehr der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen. Die bisherige Genehmigungspflicht wird umgewandelt in eine Pflicht, das abweichende Gemeinderecht der Staatskanzlei zur Kenntnis zu bringen.

5. Administrative und finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf die politischen Rechte und höchstens marginale Auswirkungen administrativer Art beim Kanton und bei den Gemeinden. Für die Gemeinden ergeben sich gewisse Änderungen im Arbeitsablauf der Abstimmungs- und Wahlbüros insbesondere am Abstimmungssonntag, eventuell auch am Samstagnachmittag.

Für den Kanton ergeben sich grundsätzlich keine administrativen und finanziellen Konsequenzen.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und der Änderung des Wahlgesetzes zuzustimmen sowie die Motion 2018/4 von Kantonsrat Renzo Loiodice als erledigt abzuschreiben.

Schaffhausen, 27. November 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Änderung des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz)

**über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie
über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz)**

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen,

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz) vom 15. März 1904 wird wie folgt geändert:

Art. 53bis Abs. 4

⁴ Die briefliche Stimmabgabe ist ab Zustellung des Stimmmaterials zulässig. Das Zustellkuvert muss bis zur Schliessung der Urnen am Abstimmungstag bei der Gemeinde eintreffen.

Art. 53quater Abs. 4

⁴ Solche abweichenden Regelungen der Gemeinden sind der Staatskanzlei zur Kenntnis zu bringen.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: