

BERICHT

über die Änderung des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG)

1. Grundzüge der Revisionsvorlage

1.1 Allgemeine Anpassungen und Vereinfachungen

Im Nachgang an die Gesamterneuerungswahlen von 2016 führte der Kanton mit den Gemeinden eine Review durch für mögliche technische und organisatorische Verbesserungen. In diesem Zusammenhang äusserten die Gemeinden vereinzelte Anpassungswünsche, die eine punktuelle Änderung der Urner Wahlgesetzgebung und insbesondere des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) bedingen.

Die Anliegen der Gemeinden betreffen etwa die Anforderungen für den Einsitz ins Urnenbüro, die Fristen für Ersatz- und Neuwahlen oder den Zeitpunkt, den das Gesetz für den Auszählungsbeginn festlegt. Die geltenden Vorschriften bzw. Fristen werden diesbezüglich als zu streng bzw. zu kurz betrachtet, was den Vollzug zum Teil stark erschwert.

Ein weiterer Revisionspunkt betrifft die Auszählung der Stimmen. Als wesentliche Neuerung werden die «nichtigen Stimmen» ausdrücklich geregelt. Schliesslich besteht ein gewisser Anpassungsbedarf auch in formeller und redaktioneller Natur.

Der Regierungsrat schlägt vor, inskünftig nur noch ein Stimmkuvert zu verwenden. Zurzeit wird für Urnengänge auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene je ein separates Stimmkuvert verwendet. Inskünftig sollen alle Stimm- und Wahlzettel im gleichen Kuvert ins Rücksendekuvert respektive in die Urne gelegt werden. Damit entfällt die relativ häufig vorkommende Fehlerquelle, dass Stimmzettel ins falsche Stimmkuvert gelegt werden und es werden inskünftig weniger Stimmkuverts benötigt.

1.2 Einführung von E-Voting als ordentlicher Stimmkanal in Uri

Für den Regierungsrat ist der Zeitpunkt gekommen, den elektronischen Stimmkanal in Uri einzuführen. Seit 2004 wurden in der Schweiz über 200 erfolgreiche Versuche mit elektronischen Stimmabgaben durchgeführt. Aufgrund der positiven Bilanz und der Akzeptanz bei den Stimmberechtigten befand der Bundesrat am 5. April 2017, dass das elektronische Stimmen und Wählen künftig als gleichwertiger Kanal neben der Urne und der brieflichen Stimmabgabe etabliert werden soll. Dabei soll die Einführung von E-Voting für die Kantone vorerst freiwillig bleiben.

Bereits im Jahr 2012 hatte der Urner Regierungsrat beschlossen, dass sich Uri an den Versuchen zur elektronischen Stimmabgabe beteiligen soll. Im Juli 2013 lag ein unterschriftsreifer Zusammenarbeitsvertrag zur Durchführung von elektronischen Abstimmungen auf dem System des Kantons Genf vor. Kurz vor der Unterzeichnung des Vertrags erwachsen allerdings generelle sicherheitstechnische

Mit Blick auf diese Zielsetzungen sind funktional zwei wesentliche Änderungen zum heutigen Verfahren nötig:

- Anmeldeverfahren für die Stimmberechtigten, die E-Voting nutzen wollen und
- Vorschlagsverfahren für Behördenwahlen im Majorzverfahren an der Urne.

Für die Versuchsphase, wie sie ursprünglich mit Start im Jahr 2013 für Auslandschweizer geplant war, hätte sich der Kanton Uri auf eine Grundsatzbestimmung im Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (Art. 24 WAVG) sowie auf Ausführungsbestimmungen auf Reglementsstufe abgestützt. Für die Einführung von E-Voting als ordentlicher dritter Stimmkanal für alle Stimmberechtigten und auf allen staatlichen Ebenen nach dem oben Modell müssen die bisherigen kantonalrechtlichen Grundlagen angepasst und erweitert werden. Namentlich ist es erforderlich, auf kantonaler Stufe gewisse einheitliche Regulierungen zu erlassen, die neben den eidgenössischen und kantonalen auch für regionale und kommunale Urnengänge gelten.

Nach einer kurzen Einführungsphase (mit wenigen Pilotgemeinden) soll die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe dem gesamten Elektorat offenstehen.

1.2.1 Anmeldeverfahren für die Stimmberechtigten, die E-Voting nutzen wollen

Die Einführung eines Anmeldeverfahrens für E-Voting ist entscheidend, weil sich daraus organisatorische Vereinfachungen und Kosteneinsparungen ergeben. Das Anmeldeverfahren ist insbesondere auch Voraussetzung für die «papierlose» bzw. «papierarme» elektronische Stimmabgabe, die letztlich Kostenersparnisse bringen kann.

Bei den bisherigen E-Voting-Versuchen in der Schweiz erhielten bzw. erhalten die Stimmberechtigten jeweils für jeden Urnengang alle Abstimmungsunterlagen, die es ihnen ermöglichen, alle drei Kanäle (E-Voting, briefliche Stimmabgabe, Urne) alternativ zu benutzen. Die Kosten für E-Voting kommen somit beim traditionellen E-Voting zu den bisherigen Kosten für die bisherigen Abstimmungskanäle dazu. Das ist bei einer flächendeckenden Ausweitung von E-Voting nicht vertretbar. Solange die Stimmberechtigten, die den elektronischen Stimmkanal nutzen, weiterhin das gesamte Stimmmaterial (Stimmrechtsausweis, Abstimmungserläuterungen, Stimmzettel) erhalten, lassen sich die Ausgaben für Druck, Porti und Speditionsaufwand nicht reduzieren.

Das Ziel muss sein, die elektronische Stimmabgabe medienbruchfrei auszugestalten («papierloses E-Voting»). Die für E-Voting angemeldeten Stimmberechtigten sollen keine Stimmunterlagen in Papierform mehr per Post zugestellt erhalten. Voraussetzungen dafür sind eine Anmeldung (Registrierung) und eine elektronische Identifikation der Stimmberechtigten. Nach längeren und sehr kontrovers geführten Diskussionen hat die Bundeskanzlei anerkannt, dass das geltende Bundesrecht ein solches Anmeldeverfahren und ein papierloses bzw. papierarmes E-Voting zulässt.

Bis die Voraussetzungen für papierloses E-Voting vorliegen, soll in einer Übergangsphase auf «papierarmes E-Voting» gesetzt werden. Die für E-Voting angemeldeten Stimmberechtigten erhalten nur noch den Stimmrechtsausweis in gedruckter Form per Post zugestellt. Die weiteren Unterlagen sind auf der E-Voting-Plattform elektronisch abrufbar. Die Stimmberechtigten können auf jeden Urnengang hin eine bisherige Anmeldung als E-Voter/in wieder rückgängig machen oder sich neu bzw. erneut für E-Voting anmelden. Bei der papierarmen Stimmabgabe und dann noch in grösserem Masse

bei der papierlosen können die Kosten von E-Voting durch Einsparungen vor allem auch bei den Gemeinden teilweise gegenfinanziert werden. Je mehr Stimmberechtigte den E-Voting-Kanal dereinst nutzen werden, umso grösser ist der Einsparungseffekt.

1.2.2 Vorschlagsverfahren für Behördenwahlen im Majorzverfahren an der Urne

Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Kantonen kennt der Kanton Uri bisher kein allgemeines Vorschlagsverfahren für Majorzwahlen. Umgekehrt ist dem Urner Recht eine solches Verfahren auch nicht völlig unbekannt. So regelt das geltende Wahl- und Abstimmungsrecht das sogenannte «Vorschlagsverfahren für Gemeinden mit stiller Wahl» in den Artikeln 18a ff. WAVG. Zudem gilt ein entsprechendes Verfahren zum «Wahlvorschlag» zwingend für Proporzahlen (Art. 2 ff. Proporzgesetz).

Das Vorschlagsverfahren für Kandidierende bei Majorzwahlen an der Urne ist notwendig für die automatisierte Ergebnisermittlung im E-Voting-Verfahren; sie unterstützt die Stimmberechtigten bei der Wahl, weil die Kandidierenden eindeutig bestimmt sind. Andere Mechanismen, wie die Eingabe eines Freitextes als Kandidatennamen oder die Hinterlegung aller Wahlberechtigten im System zur Auswahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten, sind nicht praxistauglich und sollen deshalb nicht weiterverfolgt werden.

Mit dem Vorschlagsverfahren können die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen geschaffen werden. Dank E-Voting haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, an Wahlen zeit- und ortsunabhängig teilnehmen. Die elektronische Stimmabgabe bietet ihnen zusätzlichen Nutzen, indem sie ungültige Stimmabgaben verunmöglicht, abgegebene Stimmen verifizierbar macht und hilft, verspätete Stimmabgaben zu vermeiden.

Vorteile ergeben sich aber auch für die Behörden, die die Wahlen durchzuführen haben, namentlich für die Gemeinden. Für sie reduziert sich der Aufwand bei der Auszählung der Stimmen erheblich, was den Mehraufwand durch das Vorschlagsverfahren mehr als kompensieren dürfte.

Die Einführung eines Vorschlagsverfahrens für alle Behördenwahlen auf allen staatlichen Ebenen, soweit diese im Majorzverfahren an der Urne (Urnenwahlen) durchgeführt werden, 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.

Ein Vorschlagsverfahren für Majorzwahlen erfordert ein Umdenken. Es verlangt in der Wahlvorbereitung mehr vorausschauende Planung als bisher.

Die mit dem Vorschlagsverfahren verbundene Einschränkung der Auswahlmöglichkeit für die Stimmberechtigten auf die formell als Kandidaten oder Kandidatinnen angemeldeten Personen erscheint aber vertretbar, zumal dieses System neben den beiden oben genannten Nachteilen (Wegfall von Kandidaturen in der letzten Minute und Erfordernis der vorausschauenden Wahlvorbereitung) auch klare Vorteile aufweist:

- Das Vorschlagsverfahren schafft für alle Beteiligten mehr Transparenz. Die Stimmberechtigten erhalten frühzeitig und verbindlich Kenntnis, welche Personen für eine bestimmte Behördenwahl kandidieren.

- Mit dem Vorschlagsverfahren können die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen geschaffen werden. Dank E-Voting haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, an Wahlen zeit- und ortsunabhängig teilnehmen.
- Die elektronische Stimmabgabe bietet zusätzlichen Nutzen, indem sie ungültige Stimmabgaben verunmöglicht, abgegebene Stimmen verifizierbar macht und hilft, verspätete Stimmabgaben zu vermeiden.
- Vorteile ergeben sich auch für die Behörden, die die Wahlen durchzuführen haben, namentlich für die Gemeinden, indem sich für sie der Aufwand bei der Auszählung der Stimmen erheblich reduziert, was den Mehraufwand durch das Anmeldeverfahren mehr als kompensieren dürfte.
- Die Hürde für die Einreichung von Wahlvorschlägen ist bewusst sehr tief gehalten, indem einfache Formalien und nur bescheidene Unterzeichnungsquoren vorgesehen sind. Der Zugang für Kandidaturen bleibt auch mit einem Vorschlagsverfahren ausreichend gewährleistet.

1.3 Normstufe

Die elektronische Stimmabgabe, das dafür erforderliche Anmeldeverfahren und das Vorschlagsverfahren für Majorzwahlen sind in den Grundzügen in einem formellen Gesetz zu regeln. Den politischen Rechten kommt im System unseres Staates grosse Bedeutung zu. Die besagten Regelungen sind deshalb als «wichtige Bestimmungen» im Sinne von Artikel 90 der Kantonsverfassung zu qualifizieren, die der formellen Gesetzesform bedürfen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 3 Absatz 2

Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht wurde die Entmündigung abgeschafft. Die derzeitige Fassung der Bestimmung entspricht zwar Artikel 136 Absatz 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 17 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101), doch empfiehlt die Bundeskanzlei sich an der Formulierung in Artikel 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) zu orientieren (vgl. dazu BBl 2006 7001, 7109). Eine Verfassungsrevision allein aufgrund dieser Bestimmung drängt sich jedoch nicht auf, nimmt doch auch der Bund den gleichen Widerspruch auf Bundesebene hin.

Zu Artikel 3 Absatz 4

Redaktionelle Anpassung. Am 1. November 2015 ist das neue Auslandschweizergesetz (ASG; SR 195.1) in Kraft getreten und hat das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (ehemals BPRAS; SR 161.5) ersetzt.

Zu Artikel 9a Absatz 3 (neu)

Für die Bestellung des Urnenbüros, das Stimmlokal und die Ermittlung der Resultate sollen mit Bezug auf die Auslandschweizer die entsprechenden Bestimmungen sinngemäss gelten. Das aktuelle Recht kennt dazu überhaupt keine Regelung.

Zu Artikel 10 Absatz 4, 5 (neu) und 6 (neu)

Zu den Absätzen 4 und 5: Von Seiten der Gemeinden erfolgten diese Anregungen, welche einem praktischen Bedürfnis entsprechen. Das Verwaltungspersonal soll unabhängig vom gesetzlichen Wohnsitz von Amtes wegen im Urnenbüro eingesetzt werden können. Absatz 6 entspricht inhaltlich dem bisherigen Absatz 4.

Zu Artikel 15

Zu Absatz 1: Statt von Nachwahlen ist präziser von «zweiter Wahlgang» zu sprechen. Der Begriff «Nachwahl» wird im ganzen Erlass durch «zweiter Wahlgang» ersetzt. Zudem wird die heutige Monatsfrist auf sechs Wochen erhöht. Die Monatsfrist, die in der Regel einzuhalten war, erscheint aufgrund des neu generell geltenden Vorschlagsverfahrens eher knapp (Aufforderung zu Einreichung, Anmeldung Kandidaten, Prüfung ob gültig, Prüfung Amtszwang/Pflicht zur Übernahme eines Amtes, Eintragung ins E-Voting etc.). Absatz 2 entspricht der bisherigen Fassung.

Gemäss Absatz 3 kann von einer Ersatzwahl abgesehen werden, wenn die Vakanz nicht mehr als sechs Monate vor den allgemeinen Erneuerungswahlen eintritt. Aus finanziellen und praktischen Überlegungen drängt sich diese Regelung an, welche sich im Übrigen auch in anderen Kantonen bewährt hat.

Zu Artikel 16

Zu Absatz 1: Das geltende WAVG weist eine Lücke auf, da laut Artikel 22 KV die Landgerichte «bezirksweise» gewählt werden. Weder im WAVG noch im GOG ist dabei festgelegt, wer den Abstimmungstermin bestimmt. Der Regierungsrat soll (laut Gesetz) wie für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen auch für die bezirksweisen Wahlen den Termin festlegen, was er ja bisher bereits tat. Die Bestimmung übernimmt daher die geltende Praxis.

Zu Absatz 2: Die Bestimmung schafft die für die Praxis notwendige Flexibilität in begründeten Ausnahmefällen. Das Abweichen der anordnenden Behörden von den gesetzlich vorgesehenen Fristen und Terminen muss jedoch – wie erwähnt - die Ausnahme bleiben.

Zu Artikel 17

Gemäss heute geltender Regelung müssen die Haupturnen am Abstimmungs- und Wahltag vormittags zwingend von 10.00 bis 12.00 Uhr offengehalten werden. Dies bindet unnötige Ressourcen zumal in Uri nahezu 95 Prozent die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe nutzen.

Zum 2. Unterabschnitt: Vorschlagsverfahren für Majorzwahlen an der Urne

Als neuer Unterabschnitt wird das «Vorschlagsverfahren für Majorzwahlen an der Urne» eingefügt. Neben der Grundsatzbestimmung werden dabei die Aufforderung zur Einreichung der Wahlvorschläge, die Unterzeichnungsquoren, der Einreichungstermin und die Einreichungsstelle, die Bereinigung der Wahlvorschläge, der Rückzug des Wahlvorschlags, die Veröffentlichung der Kandidierenden sowie der zweite Wahlgang und Ersatzwahlen geregelt.

Die Gründe für die Einführung eines Vorschlagsverfahrens für Behördenwahlen im Majorzverfahren an der Urne sind unter Ziffer 1.2.2 aufgeführt. Ebenso sind dort die Vor- und Nachteile genannt. Wägt man die verschiedenen Vor- und Nachteile gegen einander ab, spricht die Gesamtbeurteilung zugunsten der Einführung des Vorschlagsverfahrens für Behördenwahlen im Majorzverfahren an der Urne. Sie ermöglicht letztlich die breite Einführung von E-Voting. Damit kann die gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Bereich der Kommunikation und bei der Abwicklung unterschiedlicher Geschäfte mit elektronischen Mitteln auch im staatspolitisch wichtigen Bereich der politischen Rechte greifen. Für Gemeinden, die heute bereits die Stille Wahl kennen, ändert sich vergleichsweise wenig, da für sie ein Vorschlagsverfahren schon gilt.

Zu Artikel 18a

Die Einführung von E-Voting als ordentlicher dritter Stimmkanal für alle Stimmberechtigten und auf allen staatlichen Ebenen macht es erforderlich, gewisse Vorkehrungen zu treffen. Dazu zählt wie erwähnt das Vorschlagsverfahren für Urnenwahlen im Majorzverfahren. Die neue Regelung gilt künftig für alle kantonalen, bezirksweisen und kommunalen Wahlen im Majorzverfahren an der Urne (Abs. 1). Konkret geht es um folgende Wahlen: Ständeratswahlen, Regierungsratswahlen, Landratswahlen (soweit nicht im Proporz), Obergerichtswahlen, Landgerichtswahlen (Bezirk Uri und Bezirk Uri), Behördenwahlen auf kommunaler Ebene an der Urne. Nicht betroffen sind Wahlen von Gemeindebehörden an der Gemeindeversammlung. Vom vorliegenden System ebenfalls nicht betroffen ist das Proporzwahlverfahren. Bei diesen Wahlen ist wahlssystembedingt bereits seit jeher ein Vorschlagsverfahren erforderlich.

Zu Artikel 18b

Die Aufforderung zur Einreichung der Wahlvorschläge soll wenigstens drei Monate vor dem Wahlsonntag erfolgen. Diese Ankündigungsfrist entspricht der heutigen Regelung für Wahlen im Proporzverfahren. Damit ist sichergestellt, dass die interessierten Kreise und die Öffentlichkeit frühzeitig auf die Wahl und die Möglichkeit zur Einreichung von Wahlvorschlägen hingewiesen werden.

Bei den Regierungs- und Ständeratswahlen, den Obergerichts- und Landgerichtswahlen sowie den Gesamterneuerungswahlen des Landrats veröffentlicht die Standeskanzlei die Aufforderung im Amtsblatt. Bei kommunalen Wahlen bestimmen die Gemeinden den Publikationsort. Die Absatz 2 regelt den Inhalt des Aufrufs. Die vorgeschriebene Publikation sorgt für die gewünschte kantonsweite Transparenz und Einheitlichkeit.

Absatz 3 sieht zu Gunsten der Gemeinden vor, dass sie die Fristen in begründeten Fällen im Wahlauf-ruf ändern können. In der Praxis kann sich diese Flexibilität als notwendig erweisen.

Zu Artikel 18c

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 18c, der für das Vorschlagsverfahren der Stillen Wahlen in den Gemeinden bereits galt. Auf einem Wahlvorschlag doppelt aufgeführte Personen sind einmal zu streichen. Ebenso sind Namen überzählig vorgeschlagener Personen zu streichen und zwar nach den allgemein anerkannten Streichungsregeln von rechts nach links und von unten nach oben. Werden gleiche Personen auf weiteren Wahlvorschlägen aufgeführt, so sind sie auf diesen nachfolgenden Wahlvorschlägen zu streichen. Absatz 2 zählt die erforderlichen Angaben auf, welche auch im Proporzverfahren gelten.

Zu Artikel 18d

Das geltende Recht verlangt auf Stufe Gemeinden sowohl für das Vorschlagsverfahren im Proporz, wie auch für Stille Wahlen «wenigstens 15 in der Gemeinde wohnhafte stimmberechtigte Personen», um einen Wahlvorschlag einreichen zu können (vgl. Art. 18a WAVG und Art. 2 Proporzgesetz).

Die geforderten Unterzeichnungsquoten von «fünfzehn» Stimmberechtigten für kantonale, von «zehn» Stimmberechtigten für bezirksweise und von «fünf» Stimmberechtigten für kommunale Wahlen beziehen sich auf den Wahlvorschlag als Ganzes (Formular). Die Quoten sind bewusst tief gehalten und nach Staatsebenen abgestuft, um den Zugang zu den Wahlen nicht übermässig zu erschweren. Die minimalen Quoten und die geforderte handschriftliche Unterzeichnung sollen aber «nicht ernsthaft» gemeinten Wahlvorschlägen entgegenwirken.

Wie im Proporzverfahren soll eine stimmberechtigte Person ihre Unterschrift nicht zurückziehen können, wenn der Wahlvorschlag einmal eingereicht ist. Zudem kann sie nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen.

Zu Artikel 18e

Der vorgeschlagene Einreichungstermin ermöglicht es, den Urnengang mit E-Voting vorzubereiten. Die Wahlvorschläge müssen bei der entsprechenden Einreichungsstelle eintreffen (Bürozeit). Der Poststempel des Einreichungstages genügt nicht zur Fristwahrung. Der Nachweis der rechtzeitigen Einreichung obliegt den Einreichenden der Wahlvorschläge.

Zu Artikel 18 h

Die Einreichungsinstanz orientiert die vorgeschlagenen Personen unverzüglich über ihre Nomination. Untersteht sie nicht der Pflicht zur Übernahme des Amtes, kann sie bei der Einreichungsinstanz in Analogie zum Vorschlagsverfahren im Proporz innerhalb von fünf Tagen seit der Zustellung der Mitteilung schriftlich die Streichung ihres Namens aus dem Wahlvorschlag verlangen. Im Übrigen besteht auch die Möglichkeit einer Ablehnung nachdem die Wahl erfolgt ist. Wer einen Ausschluss- oder Ablehnungsgrund für sich geltend macht, hat das innert zehn Tagen seit der Wahl der zuständigen Behörde gegenüber schriftlich zu erklären und die behaupteten Ausschluss- und Ablehnungsgründe darzulegen (Art. 9 GBB; RB 2.2221). Zuständig zur Beurteilung des Ablehnungsgesuchs ist je nach Behörde der Regierungsrat oder der Gemeinderat.

Zu Artikel 18 i

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem geltenden Artikel 18i WAVG, zur Prüfung und Bereinigung der Wahlvorschläge, wie er im Vorschlagsverfahren für die stille Wahl in den Gemeinden galt. Bei Mängeln wird der Vertretung des Wahlvorschlags unverzüglich eine kurze Frist von drei Tagen zur Behebung angesetzt. Wird ein Mangel nicht fristgemäss behoben, so ist der Wahlvorschlag ungültig.

Zu Artikel 18k

Nach Ablauf der Eingabefrist sind die Namen der definitiv kandidierenden Personen zu veröffentlichen. Die einheitlich vorgeschriebene elektronische Veröffentlichung sorgt für kantonsweite Transparenz. Für kantonale und bezirkweise Wahlen ist zudem die Publikation im Amtsblatt verlangt. Bei kommunalen Wahlen bestimmen die Gemeinden, abgesehen vom Internet, Publikationsort und -art.

Zu Artikel 18l

In Zusammenhang mit Zweitem Wahlgang ist Artikel 15 Absatz 1 zu beachten, der vorschreibt, dass der Zweite Wahlgang in der Regel innert sechs Wochen zu erfolgen hat. Wie im Proporz soll auch hier für Kandidaten des ersten Wahlgangs ein vereinfachtes Verfahren gelten.

Zu Artikel 18m

Im Falle einer Ersatzwahl richtet sich das Verfahren nach den Artikeln 18b bis 18ml. Die Einreichungsinstanz bestimmt den Zeitpunkt der Publikation der Aufforderung.

Zu Artikel 18n

Die stille Wahl soll bei Erneuerungs- und Ersatzwahlen im Majorzverfahren auf Gemeindeebene weiterhin möglich sein. Umgekehrt besteht diese Möglichkeit aber nach wie vor nicht auf Kantonsebene, wie etwa für den Regierungsrat oder den Ständerat. Voraussetzung bei den Gemeinden ist wie bisher, dass Gemeindeordnung die stille Wahl vorsieht (Art. 2a WAVG).

Zu 18o

Diese Bestimmung entspricht wörtlich dem bisherigen Artikel 18k.

Zu Artikel 19a

Entspricht Artikel 5 Absatz 6 und 7 BPR.

Zu Artikel 20 bis 23

Redaktionelle Anpassung der Sachüberschriften.

Zu Artikel 23 Absatz 2

Diese Neuerung entspricht einem praktischen Bedürfnis und ist auch in anderen Kantonen üblich.

Zu Artikel 23a

Diese Bestimmung wird zu Artikel 19a

Zu Artikel 24

Mit dieser Bestimmung wird die heute bereits bestehende kantonale Rechtsgrundlage für die elektronische Stimmabgabe verdeutlicht und erweitert. Die Voraussetzungen für die Einführung von E-Voting sind dabei im Grundsatz festgehalten. Mit den technischen Voraussetzungen sind insbesondere die Anforderungen an die Sicherheit und die Wahrung des Stimmgeheimnisses gemeint. Daneben müssen aber auch die organisatorischen Voraussetzungen für die ordnungsgemässe Durchführung gegeben sein. Konkret ergeben sich die Voraussetzungen primär aus dem Bundesrecht: Art. 8a BPR (SR 161.1); Art. 27a – 27q VPR (SR 161.11); Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe mit Anhang (VEleS, [SR 161.116]). In Absatz 2 wird die Regierung ermächtigt, die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe einzugrenzen. Das wird in erster Linie bei der Einführung von E-Voting im Kanton Uri erforderlich sein. Auch wenn eine rasche Ausweitung auf alle Gemeinden und Stimmberechtigten angestrebt wird, ist vor allem aus organisatorischen Gründen doch eine gewisse Staffelung nötig. Weiter soll die Kompetenz zum Abschluss der entsprechenden Verträge zur Einführung und den Betrieb von E-Voting dem Regierungsrat zukommen (Abs. 3). Die Ausgabekompetenzen dafür sind ebenso an den Regierungsrat delegiert.

Zu Artikel 24a

Die Verpflichtung der Gemeinden, bei gleichzeitig mit eidgenössischen oder kantonalen Urnengängen stattfindenden kommunalen Urnengängen, die elektronische Stimmabgabe zu ermöglichen, ist bereits aufgrund des Bundesrechts angezeigt. Artikel 27e VPR schreibt nämlich vor, dass die elektronische Stimmabgabe bei eidgenössischen Urnengängen nur zulässig ist, soweit sie in den dafür bestimmten Gebieten für alle Abstimmungsvorlagen und Wahlen des betreffenden Urnengangs ermöglicht wird. Auch sachlich macht es Sinn, dass anlässlich des gleichen Urnengangs E-Voting für Vorlagen oder Wahlen auf allen Staatsebenen möglich ist.

Das Verfahren für die Vorbereitung und Durchführung eines Urnengangs mit dem E-Voting-System beansprucht mehrere Wochen Zeit. Das System steht deshalb nicht beliebig oft zur Verfügung. Es ist daher erforderlich, die kommunalen Urnengänge grundsätzlich auf die Blankoabstimmungstermine des Bundes zu konzentrieren, wie das auch bei kantonalen Urnengängen in der Regel der Fall ist. Darüber hinaus wird E-Voting noch an maximal einem oder zwei zusätzlichen Terminen möglich sein. Will eine Gemeinde ausserhalb dieser Termine einen Urnengang durchführen, hat dies ohne E-Voting zu geschehen.

Zu Artikel 24b

Das An- und Abmeldeverfahren soll einfach ausgestaltet werden und möglichst geringen administrativen Aufwand verursachen. Die Mutation wird der Gemeinde automatisch mitgeteilt. An- und Abmeldungen sind bis zwei Monate vor jedem Urnengang möglich. Mutationen können mutmasslich bis acht Wochen vor einem Urnengangstermin berücksichtigt werden. Verspätete Meldungen entfalten Wirkungen für den übernächsten Urnengang. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass die Stimmberechtigten ihre Stimmabgabeform häufig ändern werden.

Endziel bleibt das papierlose, medienbruchfreie E-Voting. Bis die Voraussetzungen dafür vorliegen, erhalten die angemeldeten Stimmberechtigten für jeden Urnengang auf dem Postweg einen speziellen Stimmrechtsausweis zugestellt. Die Zustellung erfolgt zentral direkt durch die Druckerei, in der die E-Voting-Stimmrechtsausweise (aus den von den Gemeinden eingelieferten) Stimmregisterangaben generiert und gedruckt werden. Den Gemeinden verbleibt die Zustellung der Abstimmungs- und Wahlunterlagen inkl. der von ihnen erstellten Stimmrechtsausweise für die übrigen Stimmberechtigten (Nicht-E-Voterinnen und -E-Voter). Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der E-Voterinnen und E-Voter über die Jahre stetig ansteigt, so dass sich der mit der konventionellen Stimmgabe verbundenen administrative Aufwand für die Gemeinden kontinuierlich verringern wird.

In Ausnahmefällen muss auch angemeldeten E-Voterinnen und E-Votern die Möglichkeit offenstehen, ihre Stimme noch auf konventionellem Weg abzugeben. Die Regierung hat die näheren Einzelheiten zum An- und Abmeldeverfahren zu regeln. Sie wird das abgestimmt auf die dann konkret gewählte technische und organisatorische Lösung tun.

Zu Artikel 24c

Das Bundesrecht verlangt, dass die Kantone, die E-Voting einsetzen, die Voraussetzungen der gültigen Stimmgabe und die Ungültigkeitsgründe umschreiben (vgl. Art. 12 Abs. 3 BPR). Die genannten Ungültigkeitsgründe orientieren sich an den Regelungen anderer Kantone. Mit der Einführung von E-Voting werden die kommunalen Stimm- und Wahlbüros entsprechend im Bereich der Bereinigung und Überprüfung der Stimmgaben eine Entlastung erfahren. Der Umfang der Entlastung hängt von der Ausbreitung von E-Voting ab.

Zu Artikel 24d

Das Bundesrecht verlangt beim Einsatz von für 100 Prozent des Elektorats zugelassenen E-Voting-Systemen (vollständige, universelle Verifizierbarkeit), dass die von technischen Kontrollkomponenten gelieferten Nachweise der korrekten Ergebnisermittlung durch unabhängige Stelle überprüft werden (vgl. Art. 5 VEleS). Wie diese Prüfung konkret organisiert werden soll, kann jedoch erst festgelegt werden, wenn das zum Einsatz kommende E-Voting-System bestimmt ist. Es macht deshalb Sinn, im Gesetz die Regierung nur allgemein zu verpflichten, für die notwendige Überprüfung zu sorgen und ihr dann die nähere Regelung der Ausgestaltung zu überlassen.

Zu Artikel 28

Es wird nur noch ein Stimmkuvert benötigt. Die Stimmkuverts werden fortan von der Standeskanzlei geliefert. Die Gemeinden müssen keine «eigenen» Kuverts mehr drucken.

Zu Artikel 29 Absatz 3

Ergänzung aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben. Vgl. Art. 33 BPR.

Zu Artikel 31 Absatz 2

Bislang waren die Gemeinden ermächtigt, die Abstimmungsvorlage und die Erläuterungen dazu pro Haushalt nur einmal zuzustellen. Davon machten die Gemeinden nicht Gebrauch. Die Bestimmung ist auch nicht mehr zeitgemäss.

Zu Artikel 32

In der Praxis nicht mehr relevant.

Zu Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe c

Redaktionelle Anpassung. Die Farbbestimmung ist nicht mehr massgebend.

Zu Artikel 37

Die Vorbereitung für die Auszählung der eingegangenen Briefstimmen schon vor Urnenschluss entspricht einem Bedürfnis der Praxis.

Zu Artikel 40, 41 und 43

Bislang unterscheidet das kantonale Recht lediglich zwischen «gültigen», «leeren» und «ungültigen» Stimmen (siehe Art. 41 ff. WAVG). Die Praxis kennt daneben jedoch seit längerem den Begriff der «nichtigen» Stimmzettel. Nichtige Stimmzettel werden in die Zählung nicht einbezogen, was sich u.a. auf das «Mehr» auswirkt. Nichtige Stimmzettel werden mit anderen Worten so behandelt als würden sie nicht existieren. Bislang wurde die Unterscheidung den kommunalen Urnenbüros von der Standeskanzlei im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen anhand eines sogenannten «Leitfadens» lediglich empfohlen. Dieses Vorgehen befriedigt aus rechtsstaatlicher Optik nicht, da die Legitimation und die Verbindlichkeit fraglich sind. Deshalb soll das WAVG als wesentliche Neuerung die «nichtigen Stimmen» ausdrücklich ordnen.

Zu Artikel 45

Bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die weitere Behandlung von Stimm- bzw. Wahlzetteln entscheidet das Urnenbüro. Diese – in der Praxis bewährte Bestimmung – wurde redaktionell angepasst.

Zu Artikel 50a

Der Begriff «stille Nachwahl» wird durch den präziseren Begriff «stiller zweiter Wahlgang» ersetzt.

Zu Artikel 65 Absatz 1

Das Erfordernis der «gesammelten» Unterschriftenlisten wird fallen gelassen, damit es nicht zu Verzögerungen bei der Stimmrechtsbescheinigung kommt.

Zur Inkraftsetzung

Aufgrund der notwendigen organisatorischen und technischen Anpassungen im Zuge des E-Votings drängt sich eine stufenweise Inkraftsetzung der revidierten Bestimmungen durch den Regierungsrat auf. Gemäss Lehre und Rechtsprechung ist dies zulässig (vgl. Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, N 206 sowie BGE 134 I 23 E. 7.6.1, 130 I 26 E. 8.1, BGE 130 I 174, 128 I 92 E. 4, 106 Ia 254 E. 2b, 104 Ib 205 E. 5b).

9. Finanzielle Auswirkungen

9.1 Allgemeines

Die finanzielle Tragbarkeit für Kanton und Gemeinden ist für die Einführung und Ausbreitung von E-Voting ein entscheidender Faktor. Kosten und Nutzen müssen in einem vertretbaren Verhältnis zu einander stehen. Von Bedeutung sind deshalb auch die Einsparungen, die möglich werden durch das «papierlose» bzw. (in einer Übergangsphase) durch das «papierarme» E-Voting.

An der heutigen grundsätzlichen Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll sich auch mit der Einführung von E-Voting nichts ändern. Der Kanton soll die Kosten der Anschaffung und des Betriebs (für alle staatlichen Ebenen) des E-Voting-Systems tragen. Die Gemeinden haben – solange noch nicht «papierloses» E-Voting eingeführt ist – für die Kosten der Produktion und die Zustellung der E-Voting-Stimmrechtsausweise aufzukommen.

Ausgehend vom aktuellen Erkenntnisstand ist für den Betrieb eines kantonsweiten E-Voting-Systems, das auf allen Ebenen (Kanton, Gemeinden) und für das gesamte Elektorat zum Einsatz gelangt, ist für den Kanton mit jährlich wiederkehrenden Sachkosten zu rechnen, die durchaus vertretbar erscheinen. Dazu kommen Initialkosten, die erst in Zusammenhang mit dem konkreten E-Voting-Projekt näher bezifferbar sind.

Für die Gemeinden, die bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen einen wesentlichen Beitrag leisten, ist zumindest mittel- und längerfristig eine administrative und kostenmässige Entlastung zu erwarten. Die Höhe dieser Entlastungen wird massgeblich davon abhängen, in welchem Umfang die elektronische Stimmausgabe von den Stimmberechtigten genutzt wird und ob der Schritt zum «papierlosen» E-Voting gemacht werden kann. Bereits mit dem «papierarmen» E-Voting werden sich Einsparungen bei der Produktion und Spedition der Wahl- und Abstimmungsunterlagen sowie bei der Auszählung ergeben. Bei «papierlosem» E-Voting würden zusätzlich die Porto-Kosten für die Zustellung der Stimmrechtsausweise entfallen. Für die Gemeinden fallen beim E-Voting neu Aufwendungen in Zusammenhang mit der Registrierung der E-Voter/innen, mit der Einlieferung von Gemeindegeschäften und Stimmregister, mit vereinzelt Stimmrechtsprüfungen und mit der Durchführung von Majorzwahlen an der Urne im Vorschlagsverfahren an.

Im Einzelnen lassen sich die Kosten im heutigen Zeitpunkt wie folgt abschätzen.

9.2 Einführungskosten

Die Einführungskosten können derzeit lediglich grob geschätzt werden. Es dürften folgende Kostenstellen anfallen:

- Analyse und Integration in Zusammenarbeit mit dem Systemanbieter
- Hardware (ca. 2 Laptops, evt. Handscanner etc.)
- Zusatzmodul und Parametrierung Abstimmungssystem SESAM (E-CH-Schnittstelle)
- Anpassungen (Zusatzmodul kantonale Datenplattform GERES, Firma Bedag)
- Schulung Abstimmungspersonal Kanton und Gemeinden
- Supportdienstleistungen während der Einführung

Aufgrund grober Schätzungen dürfte der Aufwand für die Einführung im Kanton Uri zwischen 100'000 und 150'000 Franken liegen.

9.3 Kosten für laufenden Betrieb

Die Aufwände für E-Voting kommen zusätzlich zu den bisherigen Kosten hinzu. Einzig beim Auszählprozess fallen etwas weniger Kosten bei den Abstimmungsverantwortlichen an, da der Auszählprozess bei den elektronisch stimmenden Personen entfällt. Je nach Quorum der teilnehmenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ergibt sich folgendes Szenario:

Zahlungen an Systemanbieter (Schätzung, jährliche Kosten)			
Anzahl Stimmberechtigte	25500	25500	25500
Quorum	15%	25%	50%
Teilnehmer E-Voting	3'825	6'375	12'750
Kosten pro Teilnehmer	Fr. 1.35	Fr. 1.35	Fr. 1.35
Anzahl Urnengänge p.a.	4	4	4
Fixkosten	Fr. 50'000.00	Fr. 50'000.00	Fr. 50'000.00
Variable Kosten	Fr. 20'655.00	Fr. 34'425.00	Fr. 68'850.00
Erfolgsbeteiligung	offen	offen	offen
Total	Fr. 70'655.00	Fr. 84'425.00	Fr. 118'850.00
Weitere Aufwendungen			
zu ergänzen ...			

9.4 Einsparpotenzial

Sobald der Bund und das Urner Wahlrecht es gestatten, kann ein papierloser respektive papierarmer Abstimmungsprozess eingeführt werden für jene Bürgerinnen und Bürger, die E-Voting einsetzen. Sie erhalten ihre Stimmrechtsausweise über eine elektronische Zustellplattform (E-Mail, Online-Schalter etc.) zugestellt. Der Druck und Versand der Stimmrechtsunterlagen für diesen Teil der Wählerschaft entfällt somit. Rechnet man mit Kosten für das Stimmmaterial von 5 Franken pro Person und Urnengang, zeigt sich erstmals ein Einsparpotenzial.

Kosten E-Voting			
Anzahl Stimmberechtigte	25500	25500	25500
Quorum	15%	25%	50%
Teilnehmer E-Voting	3'825	6'375	12'750
Kosten pro Teilnehmer	Fr. 1.35	Fr. 1.35	Fr. 1.35
Anzahl Urnengänge p.a.	4	4	4
Fixkosten	Fr. 50'000.00	Fr. 50'000.00	Fr. 50'000.00
Variable Kosten	Fr. 20'655.00	Fr. 34'425.00	Fr. 68'850.00
Erfolgsbeteiligung	offen	offen	offen
Total	Fr. 70'655.00	Fr. 84'425.00	Fr. 118'850.00
Einsparungen ohne Papier p.a.			
Einsparung Portokosten	Fr. 15'300.00	Fr. 25'500.00	Fr. 51'000.00
Einsparung Druck (Fr. 5.-)*	Fr. 38'250.00	Fr. 63'750.00	Fr. 127'500.00
Total	Fr. 53'550.00	Fr. 89'250.00	Fr. 178'500.00
* Einzurechnen ist, dass jährlich i.d.R. nur zwei Kantonale Urnengänge stattfinden			
Einsparpotenzial	Fr. -17'105.00	Fr. 4'825.00	Fr. 59'650.00

Aus dieser überschlagsmässigen Aufstellung zeigt sich, dass bereits ab einem Quorum von 25 Prozent elektronischer Stimmbeteiligung ein positives Einsparpotenzial generiert wird.

Anhang

- Änderungserlass