



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

5. Juli 2017

ANHÖRUNGSBERICHT

Verfassung des Kantons Aargau; Gesetz über die politischen Rechte;
Änderung; Ständeratswahlen; Ermöglichung der Teilnahme von Aus-
landschweizerinnen und Auslandschweizern

1. Ausgangslage

1.1 Eingabe Auslandschweizer-Organisation

Mit Schreiben vom 27. Februar 2017 ist die Auslandschweizer-Organisation (ASO) mit dem Anliegen an den Regierungsrat des Kantons Aargau herangetreten, den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern solle die Teilnahme an den Ständeratswahlen ermöglicht werden. Sofern sie im Stimmregister eingetragen seien, seien sie befugt, ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Nationalrat zu wählen. Bedauerlicherweise bliebe es ihnen jedoch untersagt, ihre Parlamentsmitglieder des Ständerats zu ernennen. Dies sei zu ändern. Die ASO erachtet es als essenziell, dass die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gleichermassen ihre Vertreterinnen und Vertreter für den Ständerat bestimmen könnten. Die internationale Mobilität nehme laufend zu. Dies wirke sich entsprechend auf die Migration aus. Heutzutage erfolge eine Auswanderung für ein paar Jahre, um dann wieder in die Schweiz zurückzukehren. Es sei wichtig, dass die Verbundenheit zum Heimatkanton aufrechterhalten bleibe. Die parlamentarischen Entscheide würden auch Anliegen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer betreffen (z.B. Bürgerrecht, politische Rechte, Sozialversicherungen sowie Aussenpolitik). Aus diesem Grunde sei es angebracht, dass diese ihre Vertreterinnen und Vertreter beider Kammern wählen könnten.

Gestützt auf seinen Beschluss vom 5. April 2017 (Nr. 2017-000361) hat der Regierungsrat mit Schreiben vom 5. April 2017 der Auslandschweizer-Organisation mitgeteilt, dass er bereit sei, das Anliegen aufzunehmen und eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

1.2 Bundesrecht

Nach Art. 136 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 stehen die politischen Rechte in Bundessachen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind (Abs. 1). Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten. Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen (Abs. 2). Gemäss Art. 15 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) vom 26. September 2014 gilt für die Auslandschweizerinnen und -schweizer die Gesetzgebung über die politischen Rechte der Schweizerinnen und Schweizer im Inland, soweit dieses Gesetz oder die Ausführungsvorschriften nichts anderes bestimmen (Abs. 1). Für die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten bleibt das kantonale Recht vorbehalten (Abs. 2).

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, melden dies ihrer Stimmgemeinde über die zuständige Vertretung. Die Stimmgemeinde trägt sie in das Stimmregister ein (Art. 19 Abs. 1 ASG). Nach § 12b Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 wird das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung geführt.

1.3 Rechtslage in anderen Kantonen

In folgenden Kantonen können die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an kantonalen Abstimmungen und Wahlen teilnehmen: Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Solothurn, Schwyz, Tessin und Zürich (nur Ständeratswahlen). Da das Anliegen der Auslandschweizerorganisation nicht nur an den Kanton Aargau herangetragen worden ist, ist davon auszugehen, dass auch weitere Kantone dieses prüfen und allenfalls umsetzen werden.

Im Kanton Zürich besitzen die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer für die Ständeratswahl nach Art. 82 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 lediglich das aktive Wahlrecht. Das passive Wahlrecht (die Wählbarkeit) besitzen demgegenüber lediglich jene Stimmberechtigten.

rechtigten, die ihren Wohnsitz im Kanton Zürich haben, zumal nur diese in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind (Art. 40 Abs. 1 KV ZH). Die gleiche Regelung – wenn auch nur auf Gesetzesstufe – kennt der Kanton Solothurn. Die übrigen Kantone verbinden die Wählbarkeit in politische Ämter mit der Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten, weshalb grundsätzlich auch eine im Ausland wohnhafte stimmberechtigte Person als Mitglied des Ständerats wählbar ist (passives Stimmrecht).

2. Handlungsbedarf

Nach § 59 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau sind alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger stimmberechtigt, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, im Kanton Aargau wohnen und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Die Stimmberechtigten wählen unter anderem die Ständeräte (§ 61 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung). Um den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern die Teilnahme an den Ständeratswahlen zu ermöglichen, ist somit eine Anpassung der Kantonsverfassung erforderlich. Zudem ist auch das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 zu ergänzen.

3. Umsetzung

Der Regierungsrat erachtet die Ausweitung des Wahlrechts der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf die Ständeratswahlen als sinnvoll. Bereits in seiner Beantwortung der (12.240) Interpellation Kim Lara Schweri, Grüne, Untersiggenthal, vom 4. September 2012 betreffend briefliches Wahl- und Stimmrecht der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen auf kantonalen Ebene, führte er aus, dass es verschiedene Argumente für und gegen ein vollständiges Wahl- und Stimmrecht auf kantonalen Ebene gebe, dass es aber spezifisch bei der Beteiligung von Auslandschweizerstimmberechtigten an den Ständeratswahlen nur schwer nachvollziehbar sei, warum die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Nationalratswahlen als eidgenössischen Wahlen wählen dürfen, während sie bei den gleichzeitig stattfindenden Ständeratswahlen als kantonalen Wahlen ausgeschlossen seien. Mit der vorliegenden Revision soll nun diese Differenz behoben werden.

Eine weitergehende Ausdehnung der politischen Rechte dieser Personen auf ein vollständiges Wahl- und Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten wird demgegenüber aus folgenden Gründen nicht als opportun erachtet:

Von kantonalen Vorlagen sind Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in der Regel wenig bis gar nicht betroffen, respektive besteht in der Regel keine Verbundenheit mit den zur Abstimmung kommenden Sachgeschäften. Dies im Gegensatz zu Bundesvorlagen, die sehr wohl auch im Ausland wohnhafte Mitbürgerinnen und Mitbürger betreffen und entsprechend interessieren können. Im Weiteren ergäbe sich eine Ungleichheit zwischen den Stimmberechtigten, die ins Ausland ziehen, und denjenigen, die ihren Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegen. Während Erstere an kantonalen Abstimmungen teilnehmen könnten, wäre dies Letzteren verwehrt. Bei einer Ausdehnung auf kantonale Abstimmungen würde sich auch die Frage der Teilnahme an kantonalen Wahlen stellen. Hier ergäben sich gewisse Schwierigkeiten, da die Grossratswahlen bezirkweise organisiert sind. Die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer haben sich aufgrund ihrer früheren Wohn- oder Heimatgemeinde im Aargau für die Registrierung in unserem Kanton entschieden. Seit dem 1. November 2015 besteht diese Wahlmöglichkeit nicht mehr. Grundsätzlich ist die letzte Wohnsitzgemeinde geografisch dafür massgebend, in welchem Kanton sich die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer einzutragen haben. Nur wer im Ausland geboren wurde und damit keinen früheren Wohnsitz in der Schweiz hat, übt das Stimmrecht in seiner Heimatgemeinde aus. Bei den Grossratswahlen müsste für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ein eigener Wahlkreis geschaffen werden oder ihre Stimmen wären in einer aufwendigen Prozedur der früheren Wohn- be-

ziehungsweise Heimatgemeinde zuzuordnen. Die Zuteilung der einzelnen Stimmen auf die Bezirke – durch das Wahlbüro der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer – wäre somit mit grossem Aufwand verbunden. Schliesslich stellt das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eine Ausnahme zum herrschenden Territorialprinzip im Bereich der politischen Rechte dar. So können diese Personen – anders als andere Schweizerinnen und Schweizer – an einem Ort stimmen und wählen, an dem sie nicht wohnen. Das Abweichen vom Territorialprinzip soll die Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden.

Die Ständeratswahlen finden am gleichen Tag wie die Nationalratswahlen statt. Bei der ohnehin erforderlichen Zustellung der Wahlunterlagen an die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer werden somit die Unterlagen für die Ständeratswahlen beigelegt. Von den Fristen her bestehen beim ersten Wahlgang keine Probleme. Die Anmeldungen für den Ständerat müssen gemäss § 29a Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 bis zum 58. Tag vor dem Hauptwahlgang bei der Staatskanzlei eintreffen. Für den Versand, der fünf bis sechs Wochen vor dem Wahltag erfolgt, bleibt somit genügend Zeit. Schwierigkeiten können sich bei einem allfälligen zweiten Wahlgang ergeben. Hier sind die Termine sehr viel knapper gehalten. Der zweite Wahlgang soll terminlich so angesetzt sein, dass die Rechtskraft der Wahl und die Vereidigung der Gewählten rechtzeitig vor der Gesamterneuerungswahl des Bundesrats eintreten respektive stattfinden kann. Bei den letzten Ständeratswahlen beispielsweise lagen zwischen dem ersten Wahlgang – 18. Oktober 2015 – und dem zweiten Wahlgang – 22. November 2015 – nur gerade fünf Wochen. Davon sind die fünftägige Anmeldefrist für den zweiten Wahlgang sowie ein paar Tage für die Aufbereitung und Verpackung der Wahlunterlagen abzuziehen. So kann das Material in der Regel nur gut drei Wochen vor dem Wahltermin verschickt werden. In den angrenzenden Nachbarländern dürfte dies für eine rechtzeitige Zustellung der Unterlagen ausreichen. Bei den übrigen Ländern Europas und bei ausserhalb von Europa liegenden Ländern kann dies nicht in jedem Fall gewährleistet werden. Ein rechtzeitiger Rückversand der Wahlzettel ist daher nicht immer möglich. In seinem Merkblatt "Politische Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer" weist die konsularische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten darauf hin, dass die Eidgenossenschaft das gute Funktionieren ausländischer Postbetriebe nicht garantieren könne. Das Risiko einer verspäteten Ankunft des Stimm-/Wahlmaterials im Ausland beziehungsweise der Stimm-/Wahlzettel hätten die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu tragen. Ab dem nächsten Abstimmungstermin werden die E-Voting-Versuche für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wieder aufgenommen. Sofern diese erfolgreich verlaufen, wird diesen bei den nächsten Ständeratswahlen im Jahr 2019 die elektronische Stimmabgabe zur Verfügung stehen. Dies kann die Problematik hinsichtlich der kurzen Frist für den Rückversand der Wahlunterlagen beim zweiten Wahlgang entschärfen. Die elektronische Urne im E-Voting-System schliesst jeweils erst am Samstag vor dem Wahlsonntag um 12.00 Uhr. Das würde auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die ihre Wahlunterlagen erst kurz vor dem Wahlsonntag erhalten, noch erlauben, sich an der Wahl zu beteiligen.

Für eine im Ausland wohnhafte stimmberechtigte Person, welche kandidieren möchte, würden für das Anmeldeverfahren die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die übrigen Kandidatinnen und Kandidaten. Das heisst, der Wahlvorschlag ist von 10 Stimmberechtigten des Kantons Aargau zu unterzeichnen und es sind ein Wahlfähigkeitsausweis sowie eine schriftliche Wahlannahmeerklärung beizulegen. Im ersten Wahlgang müsste der Wahlvorschlag bis zum 58. Tag vor dem Hauptwahltag eingereicht werden, im zweiten Wahlgang innert fünf Tagen nach dem ersten Wahlgang.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

4.1 Kantonsverfassung

§ 59 Stimmrecht

§ 59 Abs. 3 (neu)

³ Stimmberechtigt für die Wahl des Ständerats sind abweichend von Absatz 1 auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland wohnen und in eidgenössischen Angelegenheiten im Kanton Aargau stimmberechtigt sind.

Die Einführung des Ständeratswahlrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erfordert zunächst eine Anpassung der Bestimmungen über das Stimmrecht in der Kantonsverfassung. In deren § 59 wird angeführt, wer stimmberechtigt ist. Diese Bestimmung ist mit einem neuen Absatz zu ergänzen, damit den stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern die Teilnahme an den Ständeratswahlen möglich wird. In Analogie zur Wahl des Nationalrats sollen die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zudem auch wählbar sein (passives Wahlrecht).

4.2 Gesetz über die politischen Rechte

§ 3 Stimmrecht, Stimmpflicht

§ 3 Abs. 3 (neu)

³ Für die Stimmberechtigung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern an den Ständeratswahlen gelten die Art. 7–13 der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG) vom 7. Oktober 2015 ¹⁾ sinngemäss.

Dass die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an den Ständeratswahlen teilnehmen können, ergibt sich bereits aus dem vorgesehenen neuen Absatz 3 von § 59 der Kantonsverfassung. Auf eigenständige kantonale Regelungen, etwa über den Ausschluss vom Stimmrecht, die Stimmgemeinde sowie die Anmeldung und Aufnahme im Stimmregister, soll verzichtet werden. Im neuen Absatz 3 von § 3 wird für die Beteiligung von stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern vielmehr die sinngemässe Anwendbarkeit der Art. 7–13 der Verordnung statuiert.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Für den Kanton führt die Erweiterung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu einer geringen finanziellen Mehrbelastung. Da es bei Ständeratswahlen meist zu zweiten Wahlgängen kommt, gibt es alle vier Jahre einen zusätzlichen Versand, da der Bund in Jahren eidgenössischer Gesamterneuerungswahlen praxisgemäss auf Abstimmungsvorlagen am vierten Blankoabstimmungstermin verzichtet. Bei den zurzeit rund 9'100 angemeldeten stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern fallen dafür Fr. 25'000.– bis Fr. 30'000.– an. Neben den Porto-Kosten für den Versand von ungefähr Fr. 15'000.– und dem personellen Aufwand müssen hier insbesondere auch die Kosten für den Druck der Stimmrechtsausweise sowie für die Verpackung des Wahlmaterials eingerechnet werden.

Der Ständerat wird in Mehrheitswahlverfahren bestellt. Bei diesem Verfahren ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Mitglied vorzeitig demissionieren kann. In einem solchen Fall käme es zu einer Ersatzwahl, die mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist.

¹⁾ Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG) vom 7. Oktober 2015 (SR195.11)

Für das Kantonale Wahlbüro hat das Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Ständeratswahlen zur Folge, dass die Wahl- und Abstimmungssoftware Ve-Work einmalig angepasst werden muss. Einerseits müsste die Software neu auch die "Gemeinde Auslandschweizer" für kantonale Majorzwahlen zulassen und die entsprechenden Stimmen für das Gesamtergebnis berücksichtigen. Andererseits müssten die verschiedenen Protokolle, welche direkt aus dem System generiert werden (Word- und Excel-Dateien), angepasst werden, sodass neben den Aargauer Gemeinden und Bezirken auch die Stimmen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer separat ausgewiesen und ins Ergebnis eingerechnet werden.

Die finanziellen Mehraufwendungen können im Rahmen der bewilligten Mittel getätigt werden.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Auswirkungen auf die Wirtschaft sind keine auszumachen.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Anpassung hat keine Auswirkungen auf die Gesellschaft.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es gibt keine Auswirkungen auf die Umwelt.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Auf die Gemeinden wirkt sich die Erweiterung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht aus.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Unmittelbare Auswirkungen auf Bund und die anderen Kantone sind nicht auszumachen.

6. Weiteres Vorgehen

Anhörung	Mitte Juli bis Mitte Oktober 2017
1. Beratung im Grossen Rat	1. Quartal 2018
2. Beratung im Grossen Rat	3. Quartal 2018
Volksabstimmung	10. Februar 2019
Inkrafttreten	1. Juli 2019

Beilagen

- Synopse Verfassung des Kantons Aargau
- Synopse Gesetz über die politischen Rechte (GPR)