

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 027-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.96

Eingereicht am: 26.01.2016

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: BDP (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 5

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 761/2016 vom 22. Juni 2016
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme als Postulat
Ziffer 2: Ablehnung
Ziffer 3: Ablehnung



Direkte Demokratie beleben - Abstimmungsverhalten verbessern

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. das Projekt E-Voting und E-Election wieder aufzunehmen und zügig voranzutreiben
2. die gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten und zu ergänzen, so dass den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bei brieflichen nationalen, kantonalen und kommunalen Abstimmungen keine Portokosten mehr entstehen
3. die Teilnahme an den eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen bis zum 65. Altersjahr als obligatorisch zu erklären; wer die Pflicht ohne Entschuldigung versäumt, hat eine Busse zu bezahlen; Höhe und Verteilung (Kanton/Gemeinden) werden durch den Kanton festgelegt.

Begründung:

Die Wahl- und Stimmbeteiligung ist erschreckend niedrig und liegt fast immer unter 50 Prozent. Diese Dauertiefstimmabeteiligung verzerrt nicht nur die Resultate, sondern ist eine Gefahr für das politische System in unserem Land.

Um möglichst auch junge Leute zum Abstimmen und Wählen zu motivieren, haben vor den nationalen Wahlen engagierte Jungpolitiker mit einer Politik-App von sich reden gemacht. Diese App erklärt Abstimmungsvorlagen und Wahlen auf einfache Art und Weise und ist ein wichtiger erster Schritt, um Jugendliche für Politik zu interessieren und zu mobilisieren. Zusätzlich braucht es aber eine möglichst schnelle Einführung von E-Voting – und das flächendeckend.

Wenige Gemeinden im Kanton Bern kennen schon heute die Vorfrankierung der Stimmcouverts für die Rücksendung. Diese Anwendung soll für alle Gemeinden des Kantons Bern möglich sein und die Stimmbürger animieren, ihre Stimmpflicht auszuüben.

Der Kanton Schaffhausen kennt die Stimmpflicht bereits seit 1892 und hat diese sogar in Artikel 23 der Kantonsverfassung sowie in Artikel 9 des Wahlgesetzes geregelt. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung spricht für sich: Sie liegt bei den eidgenössischen Abstimmungen im Kanton Schaffhausen zwischen 2011 und 2015 bei durchschnittlich 64,3 Prozent; im Vergleich dazu in der Schweiz gerade einmal bei 45,6 Prozent. Auch bei den nationalen Wahlen am 18. Oktober 2015 liegt der Kanton Schaffhausen mit einer Wahlbeteiligung von 62,6 Prozent sehr deutlich über der gesamtschweizerischen Wahlbeteiligung, diese lag bei 48,5 Prozent. Das Schaffhauser System ist einfach, effizient, bewährt und könnte problemlos auch im Kanton Bern übernommen werden. Ab 65 Jahren gilt die Stimmpflicht nicht mehr; vorher hat der Stimmbürger die Möglichkeit, der Bussenpflicht durch eine Entschuldigung zu entgehen. Gründe für eine Entschuldigung können sein: Militär- und Zivildienst, berufliche oder familiäre Verpflichtungen, Krankheit, schwere Krankheit naher Angehöriger und Ferienabwesenheit.

Die direkte Demokratie soll belebt und das allgemeine Abstimmungsverhalten dadurch verbessert werden.

Antwort des Regierungsrates

1. E-Voting und E-Election

Der Grosse Rat hatte in seiner Planungserklärung vom 31. März 2009 verlangt, der Kanton Bern solle die erforderlichen Massnahmen treffen, damit für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer E-Voting eingeführt werden könne. Er forderte weiter, dass in einem zweiten Schritt das Ausüben des Stimmrechts durch E-Voting allen Stimmberechtigten ermöglicht werden solle. Dabei sei eine kostengünstige Lösung anzustreben und Sicherheitsaspekten eine hohe Priorität einzuräumen. Schliesslich solle die Regierung auch das Unterschreiben von Initiativen und Referenden auf einer elektronischen Plattform prüfen.

Seit dem 17. Juni 2012 können die Auslandschweizer Stimmberechtigten aus allen Berner Gemeinden elektronisch abstimmen. Der Kanton Bern hat sich bei der Einführung von E-Voting für ein etappenweises Vorgehen entschieden. Im nächsten Schritt soll den Auslandschweizer Stimmberechtigten auch das Wählen per Internet (E-Election) ermöglicht werden.

Ursprünglich hatte der Kanton Bern geplant, den elektronischen Kanal im Jahre 2015 erstmals nicht nur für Abstimmungen, sondern auch für Wahlen zuzulassen. Allerdings konnte das Vorhaben nicht wie geplant umgesetzt werden, da es bei der Einführung einer neuen Applikation zur Ermittlung der Wahlergebnisse zu Verzögerungen kam. Bei den nach wie vor eingesetzten bisherigen Anwendungen ist eine Verarbeitung von E-Election-Daten nicht möglich. Mittlerweile wurde die Zusammenarbeit mit dem Hersteller der neuen Applikation beendet und es wird eine neue Lieferfirma gesucht.

Diese Verzögerungen haben auf die *grundsätzliche* E-Voting-Strategie des Kantons keinen Einfluss: An der vom Grossen Rat in der Planungserklärung vom April 2009 definierten Stossrichtung der schrittweisen Einführung des elektronischen Stimmkanals wird festgehalten. Die geschilderten Verzögerungen bei der Beschaffung der Software zur Resultatermittlung führen aber zu einer Verlangsamung der Weiterentwicklung von E-Voting im Kanton Bern. Dementsprechend ist nun geplant, E-Election für die Auslandschweizer Stimmberechtigte erstmals bei den National- und Ständeratswahlen 2019 einzuführen.

Erst in einer nächsten Phase soll, gestützt auf die Erfahrungen mit E-Voting für die Auslandschweizer Stimmberechtigten, den im Kanton Bern wohnhaften Stimmberechtigten die Möglichkeit des E-Voting angeboten werden. Hierzu sind weitere Entscheide auf politischer Ebene und zusätzliche technisch-organisatorische Abklärungen nötig.

Der Regierungsrat möchte somit an der schrittweisen Einführung von E-Voting resp. E-Election festhalten und die weiteren Etappen mit der nötigen Sorgfalt vorantreiben. Eine „zügige“ Bereitstellung eines flächendeckenden elektronischen Stimmkanals, wie es Ziff. 1 der Motion verlangt, ist aber aufgrund der geschilderten Verzögerungen nicht möglich. Wie dargelegt, wird die Staatskanzlei frühestens nach einer erfolgreichen Durchführung von E-Election im Jahre 2019 eine Ausdehnung des elektronischen Stimmkanals auch für Inlandschweizerinnen und -schweizer an die Hand nehmen können. Der Regierungsrat beantragt daher, Ziffer 1 der Motion lediglich in der abgeschwächten Form des Postulats zu überweisen.

2. Kostenlose briefliche Stimmabgabe für die Stimmberechtigten

Die Motionärin verlangt eine Gesetzesänderung, mit dem Ziel, dass den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bei der brieflichen Stimmabgabe keine Portokosten mehr entstehen.

Im Kanton Bern variiert die Handhabung der brieflichen Stimmabgabe bezüglich der Übernahme der Kosten für die Antwortsendung von Gemeinde zu Gemeinde. In einzelnen Berner Gemeinden übernehmen die Gemeinden die Frankatur, bei anderen Gemeinden gehen die Portokosten zulasten der Stimmberechtigten. Die flächendeckende portofreie briefliche Stimmabgabe kennen die Kantone Zürich, Obwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt, St. Gallen, Aargau, Genf und Appenzell Innerrhoden.

Bereits anlässlich der Beantwortung der Motion 158-2012¹ hat sich der Regierungsrat mit dem Anliegen einer möglichen Übernahme der Rückversandkosten der Antwortcouverts durch die Gemeinden beschäftigt. Der Regierungsrat erlaubt sich daher, nachfolgend Elemente aus seiner damaligen Vorstossantwort aufzugreifen.

¹ Motion 158-2012 Wüthrich (SP) / Messerli (SVP), «Einheitliches briefliches Abstimmungsverfahren und Förderung E-Voting»

Dem Anliegen der portofreien brieflichen Stimmabgabe stellte sich der Verband bernischer Gemeinden (VBG) in seiner Rückmeldung zur Motion entschieden entgegen. Der VBG argumentierte, dass zwar einzelne Gemeinden die Portokosten freiwillig übernähmen – in andern Gemeinden dies hingegen nicht sinnvoll sei, da die briefliche Stimmabgabe zu einem grossen Teil durch Direktewurf bei der Gemeindeverwaltung erfolge.

Der Gemeinderat der Stadt Bern hatte in der Vergangenheit aufgrund eines Postulats die Frage der Portoübernahme ebenfalls geprüft und sich in seinem Bericht vom 7. Dezember 2011 dagegen ausgesprochen. Dabei verwies er unter anderem darauf, dass eine Übernahme der Portokosten nicht zu einer höheren Stimmbeteiligung führe und die Stadt Bern in diesem Fall mit jährlichen Mehrkosten von etwa 125 000 Franken rechnen müsse. Aus denselben Gründen hat der Stadtrat Thun im März 2012 ein ähnliches Postulat² deutlich abgelehnt.

Für die Gemeinden ist der Preis für die Übernahme der Portokosten hoch. Für die einzelnen Stimmberechtigten handelt es sich jedoch um einen kleinen Beitrag. Wer trotzdem auf die Portokosten verzichten will, hat die Möglichkeit, die Stimme direkt an der Urne oder durch das Einwerfen des Antwortcouverts in den Gemeindebriefkasten abzugeben.

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Übernahme der Portokosten für den Rückversand der Abstimmungscouverts müsste auf Gesetzesstufe geregelt werden. Ohne eine Kostenübernahme durch den Kanton würde die Regelung in die kommunale (Finanz-)Autonomie eingreifen. Dabei stellt sich in materiell-rechtlicher Hinsicht die Frage, ob dies in Bezug auf die Gemeindeautonomie überhaupt angezeigt ist (Art. 109 Abs. 2 KV).

Der Bundesrat hatte im Rahmen der Beantwortung der Interpellation 13.3444³ darauf hingewiesen, dass weder ihm noch den Kantonen wissenschaftliche Untersuchungen betreffend den Zusammenhang zwischen der Portofreiheit und der Stimmbeteiligung bekannt seien. Eine Erhöhung der Stimmbeteiligung sei in Kantonen, die die portofreie briefliche Stimmabgabe eingeführt hätten, nicht festgestellt worden und sei folglich auch in Zukunft nicht zu erwarten. Dieses Ergebnis korrespondiere mit Studien, wonach massgeblichen Einfluss auf die Stimmbeteiligung primär das Thema einer Vorlage sowie die mediale Begleitung hätten.

Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung von Ziffer 2 der Motion.

3. Stimmpflicht

Für den Regierungsrat hat die politische Beteiligung aller Altersgruppen an Wahlen und Abstimmungen einen hohen Stellenwert. Die Einführung der Stimmpflicht erachtet der Regierungsrat jedoch nicht als geeignete Massnahme, um das Interesse an der Wahrnehmung der politischen Rechte zu fördern. Das Stimm- und Wahlrecht soll nicht unter Zwang erfolgen. Das Recht zur politischen Mitbestimmung soll ein Recht sein, auf dessen Ausübung auch verzichtet werden kann. Überdies würde mit der Einführung einer Stimmpflicht lediglich die Pflicht zur Teilnahme am Urnengang statuiert werden, nicht jedoch die Pflicht zur Abgabe einer gültigen Stimme.

Als einziger Kanton kennt heute nur noch Schaffhausen die Stimm- bzw. Wahlpflicht. Wer in Schaffhausen einem Urnengang unentschuldig fernbleibt, wird mit sechs Franken gebüsst. Die-

² Postulat Nr. P 8/2011 «Postulat betreffend portofreies Wahl- und Abstimmungscouverts bei der brieflichen Stimmabgabe»; Fraktion Grüne

³ 13.3444 Interpellation Estermann Yvette. «Schweizweit gratis briefliche Stimmabgabe?»

ses Bussengeld wird zur Deckung des administrativen Aufwands – Porti und Bearbeitungskosten bei den Gemeinden – verwendet.

Die Staatskanzlei des Kantons Schaffhausens hat im Zusammenhang mit der Behandlung einer Motion eine Umfrage bei den Gemeinden durchgeführt. Diese Umfrage ergab, dass knapp die Hälfte der Schaffhauser Gemeinden – trotz teilweise Einnahmenüberschuss – den administrativen Aufwand, der sich aus der Stimmpflicht ergibt, als unverhältnismässig betrachtet⁴.

Beim Erlass der Berner Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 wurde auf die Verankerung einer Stimmpflicht verzichtet⁵. Die Einführung einer Stimmpflicht würde deshalb eine Änderung der Kantonsverfassung bedingen. Die Ausgestaltung der Stimmpflicht (Ausnahmegründe vom Stimmrecht und Sanktion) müsste dann auf Gesetzesebene erfolgen.

Im Kanton Bern gab es im Jahr 1999 bereits einen Anlauf zur Einführung der Stimmpflicht. Das bernische Kantonsparlament lehnte eine Motion zur Einführung der Stimmpflicht mit 145 Ja-Stimmen zu 13 Nein-Stimmen bei 7 Enthaltungen deutlich ab⁶.

Für die bernischen Gemeinden würde die Einführung der Stimmpflicht beispielsweise bedeuten, dass sie nach jedem Urnengang die eingegangenen Stimmrechtsausweise mit dem vollständigen Stimmregister abgleichen müssten. Weiter müssten die eingegangenen Entschuldigungen geprüft und verarbeitet werden. Den unentschuldigt vom Urnengang ferngebliebenen Stimmberechtigten müsste dann der Bussenbetrag in Rechnung gestellt werden. Diese Vorgänge würden zu einer erheblichen administrativen Mehrbelastung der Gemeinden führen.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Einführung der Stimmpflicht und damit Ziffer 3 der Motion abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betr. Teilrevision des Wahlgesetzes ;Vorlage des Regierungsrats vom 26. November 2013

⁵ Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 385

⁶ Motion 016-99 Lauterburg-Gygax (GFL), «Einführung der Stimmpflicht»