



Freiwilliger Verzicht auf die Zustellung von Wahl- und Abstimmungsinformationmaterial in Papierform

Bericht in Erfüllung von Ziffer 1 des Postulats 173-2020 von Arx (Spiegel b. Bern, glp)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung:	1. Mai 2024
Geschäftsnummer:	2024.STA.320
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....2

1. Ausgangslage.....3

2. Rechtliche Grundlagen.....3

2.1 Bundesebene3

2.1.1 Eidgenössische Abstimmungserläuterungen und Wahlanleitung für die Nationalratswahlen3

2.1.2 Werbeprospekte für Nationalratswahlen4

2.2 Kantonale Ebene.....4

2.2.1 Kantonale Abstimmungserläuterungen4

2.2.2 Werbeprospekte für Grossrats-, Regierungsrats-, Ständerats- und Regierungstatthalterwahlen4

2.3 Gemeindeebene5

2.3.1 Kommunale Abstimmungserläuterungen5

2.3.2 Werbeprospekte für Gemeindewahlen5

3. Bundesgerichtliche Rechtsprechung5

4. Zwischenfazit.....5

5. Digitaler Wandel6

6. Kosteneinsparungen und Umweltschutz.....7

7. Konsultation des Informationsmaterials7

8. Praktische Umsetzung.....8

8.1 Digitaler Zugang8

8.2 An- und Abmeldeverfahren8

9. Stellungnahme des Verbands Bernischer Gemeinden9

10. Politischer Vorstoss in der Stadt Bern10

11. Variante: genereller Verzicht auf Papierzustellung11

12. Fazit11

13. Weiteres Vorgehen und Antrag12

1. Ausgangslage

Die Motion 173-2020 «Volksrechte weiter digitalisieren – auch ohne E-Voting» verlangt in Ziffer 1, es seien gesetzliche Grundlagen zu schaffen, damit Gemeinden im Kanton Bern es ihren Stimmberechtigten erlauben können, auf die Zustellung von Wahl- und Abstimmungsinformationmaterial in Papierform zu verzichten, sofern diese nicht durch Bundesrecht vorgegeben ist.

Die Motion stellt nicht grundsätzlich den Papierversand des Wahl- und Abstimmungsmaterials durch die Gemeinden in Frage. Stimmrechtsausweise sowie Stimm- und Wahlzettel sollen weiterhin per Post verschickt werden. Die Motion thematisiert vielmehr die Frage, ob Stimmberechtigte auf die physische Zustellung des behördlichen Informationsmaterials (bspw. die Abstimmungserläuterungen und die Wahlprospekte der Parteien) verzichten dürfen, damit Papier eingespart werden kann. Sofern das heute nicht ohnehin bereits der Fall ist, soll Informationsmaterial im Internet digital zur Verfügung gestellt werden.

Der Regierungsrat hielt in seiner Vorstossantwort fest, dass er bereit sei, die angesprochenen Abklärungen vorzunehmen und dem Parlament gegebenenfalls einen Normvorschlag zu unterbreiten. Er wies darauf hin, dass sich bei diesen Themen rechtliche Fragen stellten, so bspw. inwieweit ein Bereitstellen der Abstimmungsinformationen auf dem Internet der Garantie der politischen Rechte nach Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) genüge. Ausserdem wollte der Regierungsrat organisatorische Fragen bezüglich der Abwicklung von Abstimmungs- und Wahlversänden mit den dafür zuständigen Gemeinden näher prüfen.

Er beantragte daher die Annahme von Ziffer 1 der Motion in der Form des Postulats. Der Grosse Rat folgte der Argumentation und überwies Ziffer 1 der Motion am 11. März 2021 als Postulat mit 116 zu 32 Stimmen bei einer Enthaltung.

2. Rechtliche Grundlagen

Zur Beantwortung der Frage, ob Abstimmungserläuterungen und Wahlwerbematerial ausschliesslich elektronisch zur Verfügung gestellt werden dürfen, müssen die Rechtsgrundlagen der einzelnen Staatsebenen geprüft werden. Dabei ist zu beachten, dass ein freiwilliger Verzicht auf die postalische Zustellung vorgeschlagen wird und damit niemand gezwungen würde, Informationen zu Abstimmungen und Wahlen ausschliesslich elektronisch zu konsultieren.

2.1 Bundesebene

2.1.1 Eidgenössische Abstimmungserläuterungen und Wahlanleitung für die Nationalratswahlen

Das Bundesrecht verlangt für eidgenössische Abstimmungen, dass die Stimmberechtigten die zur Stimmabgabe nötigen Unterlagen (Stimmzettel Stimmrechtsausweis und Stimmcouvert) mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag erhalten. Die Abstimmungserläuterungen können auch früher abgegeben werden. Ergänzend wird den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, durch Gesetz die Gemeinden zu ermächtigen, die Abstimmungsvorlage und Erläuterung pro Haushalt nur einmal zuzustellen, es sei denn, ein stimmberechtigtes Haushaltmitglied verlange die persönliche Zustellung (Art. 11 Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]).

Aus dem Wortlaut der Bestimmungen kann geschlossen werden, dass Abstimmungserläuterungen persönlich zugestellt werden müssen und eine rein digitale Information im Internet nicht genügen würde. Gleiches gilt für die Wahlanleitung bei den Nationalratswahlen (Art. 34 Abs. 1 BPR). Die Bundeskanzlei hat auf Nachfrage bestätigt, dass die Kantone von Bundesrechts wegen verpflichtet sind, den Stimmberechtigten die eidgenössischen Abstimmungserläuterungen beziehungsweise die Wahlanleitung für die Nationalratswahlen in Papierform zuzustellen. Die Ermächtigung der Kantone, hiervon abzuweichen, beschränke sich darauf, die Abstimmungserläuterung pro Haushalt nur einmal zuzustellen.

Derzeit sind auf Bundesebene keine Bestrebungen oder Vorstösse betreffend den Verzicht von Wahl- oder Abstimmungsunterlagen in Papierform hängig. Allerdings hat der Bund im Hinblick auf den E-Voting-Versuchsbetrieb im Kanton Graubünden neue kantonale Rechtsgrundlagen genehmigt, die es erlauben, den für E-Voting angemeldeten Stimmberechtigten die Wahl- und Abstimmungsunterlagen ausschliesslich elektronisch zur Verfügung zu stellen. Da komplett papierloses E-Voting zurzeit nicht möglich ist, erhalten in einer Übergangsphase die für E-Voting-Stimmberechtigten einzig einen speziellen Stimmrechtsausweis noch auf Papier.¹

2.1.2 Werbeprospekte für Nationalratswahlen

Etwas differenzierter ist die Regelung für eidgenössisches Wahlwerbematerial. Gemäss Bundesrecht müssen die Kantone den Stimmberechtigten zwar die Wahlzettel und eine Wahlanleitung der Bundeskanzlei zustellen, der postalische Versand von Prospekten und Flyer der politischen Gruppierungen schreibt das Bundesrecht jedoch nicht vor. Dass den Stimmberechtigten im Kanton Bern bei Nationalratswahlen – wie bei sämtlichen anderen Wahlen – «das Werbematerial aller Beteiligter» zugestellt wird, ergibt sich aus dem kantonalen Recht (vgl. Ziff. 2.2.2).

2.2 Kantonale Ebene

2.2.1 Kantonale Abstimmungserläuterungen

Das bernische Recht verlangt für kantonale Abstimmungen ausdrücklich die Zusendung der Abstimmungserläuterungen (Art. 45 Abs.1 Bst. b des Gesetzes über die politischen Rechte [PRG, BSG 141.1]).

Dem Regierungsrat ist – abgesehen von der bereits erwähnten besonderen Situation des E-Voting-Versuchsbetriebs im Kanton Graubünden – kein anderer Kanton bekannt, welcher bei Abstimmungen auf die Zustellung der Erläuterungen in Papierform verzichtet.

2.2.2 Werbeprospekte für Grossrats-, Regierungsrats-, Ständerats- und Regierungstatthalterwahlen

Die Stimmberechtigten erhalten das Werbematerial für sämtliche Wahlen zugestellt (Art. 48 Abs. 1 PRG). Einen staatlich finanzierten Versand des Werbematerials von Parteien kennen neben Bern nur wenige Kantone.

¹ Vgl. Art. 30c Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (BR 150.100)

2.3 Gemeindeebene

2.3.1 Kommunale Abstimmungserläuterungen

Die Gemeinden ordnen die Grundzüge des kommunalen Abstimmungsverfahrens in kommunalen Reglementen im Rahmen des übergeordneten Rechts. Soweit das Gemeindegesetz (GG; BSG 170.11) oder das kommunale Recht keine eigenen Regelungen vorsieht, gilt sinngemäss die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte (Art. 20 GG).

Das Gemeindegesetz regelt den Versand von kommunalen Abstimmungserläuterungen nicht. Soweit die Gemeinden in ihren Reglementen keine entsprechenden Vorschriften vorsehen, gelten deshalb sinngemäss die Bestimmungen des PRG. Wollen Gemeinden auf die postalische Zustellung von kommunalen Abstimmungserläuterungen verzichten, sind sie frei, dies in kommunalen Reglementen entsprechend vorzusehen.

2.3.2 Werbeprospekte für Gemeindewahlen

Regelungen zum Versand von Werbeprospekten bei Gemeindewahlen sieht das Gemeindegesetz keine vor. Die Gemeinden sind frei, entsprechende Vorschriften in ihren Reglementen vorzusehen.

3. Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Gestützt auf die in Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) als Grundrecht verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit darf kein Wahl- bzw. Abstimmungsergebnis anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Stimmberechtigte sollen ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und zum Ausdruck bringen können.

Das Bundesgericht hat sich mehrfach zu den Anforderungen an die behördliche Information im Vorfeld von Abstimmungen geäussert. So hat es in einem Urteil aus dem Jahr 2006 in Bezug auf eine besonders komplexe Abstimmungsvorlage als unabdingbar bezeichnet, dass der Gesetzestext den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zugestellt wird. Die Möglichkeit der Konsultation im Internet oder im Amtsblatt bzw. die Möglichkeit der Anfrage bei den Behörden genüge in einem solchen Fall nicht (BGE 132 I 104 E. 3.2 S. 109 f.). Diesem Entscheid lassen sich allerdings keine Hinweise auf die Frage entnehmen, wie es sich rechtlich verhalten würde, wenn die Stimmberechtigten selbst und freiwillig auf die Zustellung der Abstimmungserläuterungen in Papierform verzichten würden. Zu dieser Frage hat sich das Bundesgericht bisher noch nicht geäussert. Auch muss berücksichtigt werden, dass ein Urteil aus dem Jahr 2006 in Bezug auf die umfassende Entwicklung im Bereich der Digitalisierung nicht mehr aktuell ist. Der Regierungsrat geht davon aus, dass eine Regelung im Sinne der Motion nicht gegen die Bundesverfassung verstossen würde, da den Stimmberechtigten weiterhin sämtliche behördlichen Informationen per Post – oder auf deren Wunsch digital – zur Verfügung gestellt würden.

4. Zwischenfazit

Das ausschliesslich elektronische Zurverfügungstellen der eidgenössischen Abstimmungserläuterungen ist aufgrund der aktuell gültigen Rechtsgrundlagen nicht möglich (vorbehalten bleiben

E-Voting-Versuche auch im Kanton Bern, in deren Rahmen ein Verzicht auf die physische Zustellung der Abstimmungserläuterungen an die für den elektronischen Stimmkanal angemeldeten Stimmberechtigten zulässig sein dürfte). Auf Bundesebene läuft zurzeit kein Vorhaben, das eine entsprechende Änderung der Rechtslage zum Ziel hätte. Hingegen könnte das kantonale Recht hinsichtlich der Durchführung der Nationalratswahlen dahingehend angepasst werden, dass Gemeinden ihren Wahlberechtigten ermöglichen könnten, auf die Zustellung des Wahlwerbematerials in Papierform zu verzichten

Was die kantonalen Abstimmungserläuterungen anbelangt, könnte das kantonale Recht dahingehend angepasst werden, dass Gemeinden ihren Stimmberechtigten ermöglichen könnten, auf eine physische Zustellung der kantonalen Abstimmungserläuterungen zu verzichten. Auch ein Verzicht auf die Zustellung von Werbematerial für kantonale Wahlen wäre mittels Anpassung des kantonalen Rechts möglich, sei es generell für den ganzen Kanton, sei es als Ermächtigung zur Einführung von individuellen Verzichtsmöglichkeiten auf Stufe Gemeinde.

Bereits heute könnten die Gemeinden in ihren Reglementen autonom festlegen, ob sie den Stimmberechtigten den Verzicht auf eine Zustellung des Informationsmaterials zu kommunalen Urnengängen (Wahlen und Abstimmungen) anbieten wollen (soweit sie nach geltendem Recht überhaupt einen staatlichen Versand von Erläuterungen und Werbematerial vorsehen). Verzichteten sie auf eigene Vorschriften, gilt für kommunale Urnengänge sinngemäss das kantonale Recht.

5. Digitaler Wandel

Abstimmungserläuterungen haben eine wichtige Funktion als Entscheidungsgrundlage. Die Erläuterungen erlauben eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Abstimmungsvorlagen und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur umfassenden Information der Stimmberechtigten. Es ist daher wichtig und angezeigt, auf sich ändernde Bedürfnisse der Bevölkerung an die Bereitstellung von Informationen zu reagieren.

Ein grosser Teil der Bevölkerung ist mittlerweile gewohnt, sich in einer digitalisierten Welt zu bewegen. Zunehmend sind auch Behördendienstleistungen elektronisch nutzbar (bspw. TaxMe, eUmzug, eAmtsblatt, Subventionen und Baubewilligungen). Gemäss der «Strategie Digitale Verwaltung des Kantons Bern» soll das Angebot nachfrageorientiert ausgebaut und weiterentwickelt werden. Papier und Postversände verlieren zudem auch im privaten Lebensbereich (bspw. Medien, Bank- und Postverkehr, Versicherungen und E-Commerce) an Bedeutung.

Der Grosse Rat trägt die digitale Transformation mit und hat in der Frühlingssession 2022 das Gesetz über die Digitale Verwaltung (DVG, BSG 109.1) ohne Gegenstimmen verabschiedet. Seit dem 1. März 2023 gilt für die öffentliche Verwaltung im Kanton Bern damit das digitale Primat. Alle Behörden müssen grundsätzlich digital arbeiten und kommunizieren, ausser sie könnten ihre Aufgabe so nicht wirksam erfüllen. Die Umsetzung des postulierten Anliegens würde die digitale Transformation der Verwaltung und der Gesellschaft unterstützen.

Bei der Einführung einer Wahlmöglichkeit für die Zustellung des Informationsmaterials für Wahlen und Abstimmungen könnte – im Gegensatz zu anderen Digitalisierungsvorhaben – nicht gänzlich auf den Papierversand verzichtet werden. Die Stimmberechtigten könnten zwar zukünftig das Informationsmaterial digital konsultieren, müssten aber – soweit E-Voting nicht eingeführt ist – für die Stimmabgabe weiterhin die papierenen Stimm- bzw. Wahlzettel von Hand ausfüllen und zur Stimmabgabe wie bisher die analogen Kanäle (persönliche Stimmabgabe an der Urne oder brieflich) nutzen.

6. Kosteneinsparungen und Umweltschutz

Würde auf die postalische Zustellung von kantonalem Wahl- und Abstimmungsinformationmaterial verzichtet, könnten Kosten für den Druck der Abstimmungserläuterungen und Versandkosten eingespart werden.

Die Produktion einer 16-seitigen kantonalen Abstimmungsbotschaft inklusive Anlieferung an die Verpackungsstellen der Gemeinden kostet den Kanton rund 35'600 Franken, bei einer 32-seitigen Botschaft rund 48'600 Franken². Die Kosten für das Wahlwerbematerial fallen bei den Parteien bzw. Kandidierenden an. Allerdings erhöht das Gesamtgewicht der Wahlcouverts die vom Staat zu tragenden Portokosten für den Versand.

Bei den Nationalrats- und Ständeratswahlen 2023 betrug das Gewicht der zusammen mit dem amtlichen Wahlmaterial verschickten Werbeprospekte rund 273 Gramm pro Couvert. Insgesamt wurden im Kanton Bern damit rund 205 Tonnen Werbematerial versandt. Der Versand des Werbematerials führte zu Porto-Mehrkosten von rund 270 000 Franken.

Bei den Grossrats- und Regierungsratswahlen 2022 betrug das Gewicht der Werbeprospekte in den einzelnen Wahlkreisen zwischen 135 Gramm (im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen) und 223 Gramm (im Wahlkreis Biel-Seeland).

Sowohl bei eidgenössischen wie auch kantonalen Wahlen werden den Gemeinden die durch den Wahlwerbematerialversand verursachten Porto-Mehrkosten mittels einer jährlichen Pauschale von 200 000 Franken über den Lastenausgleich abgegolten.

Das Verzichten auf Papierversände würde neben den erwähnten Kosteneinsparungen einen Betrag an den Umweltschutz leisten.

7. Konsultation des Informationsmaterials

Die briefliche Zustellung der Stimmrechtsausweise und Stimmzettel würde auch mit der neu geschaffenen Wahlmöglichkeit zur elektronischen Konsultation der Abstimmungserläuterungen bestehen bleiben. Dies hätte zur Folge, dass die Stimmberechtigten, die sich zukünftig für die digitale Version der Erläuterungen entscheiden würden, nicht sämtliche Abstimmungsunterlagen am gleichen Ort bzw. in der gleichen Form konsultieren könnten.

Mit der Einführung der Wahlmöglichkeit ist es einerseits denkbar, dass gewisse Stimmberechtigte die Abstimmungserläuterungen weniger häufig oder gar nicht mehr konsultieren würden. Andererseits könnte es gerade für die jüngere Stimmberechtigten attraktiver sein, die Erläuterungen zukünftig auf dem Handy oder Tablet lesen zu können. Dabei ist allerdings daran zu erinnern, dass die eidgenössischen und kantonalen Abstimmungserläuterungen schon heute über die von der Bundeskanzlei, dem Bundesamt für Statistik und dem Statistischen Amt des Kantons Zürich gemeinsam entwickelten App «VoteInfo» konsultiert werden können (die App ist kostenlos, nutzerfreundlich und sowohl für Android als auch für iOS erhältlich). Die Anbindung der Berner Gemeinden an die VoteInfo-App fehlt aktuell, wäre technisch jedoch möglich.

Mit der vorliegend zu prüfenden Wahlmöglichkeit könnten Stimmberechtigte entlang ihrer persönlichen Bedürfnisse auf Papierunterlagen verzichten oder aber unverändert die Zustellung von Abstimmungserläuterungen nutzen.

² Die Kosten sind exkl. der Datenerstellung, der Produktion der Stimmzettel und der anfallenden MWST zu verstehen.

8. Praktische Umsetzung

Die praktische Umsetzung der Einführung einer Wahlmöglichkeit beim Versand des Informationsmaterials liegt grundsätzlich in der Autonomie der Gemeinden. Ob und wie der Kanton die Gemeinden bei der Umsetzung des Anliegens unterstützt und durch zentrale Lösungen die Benutzerfreundlichkeit steigert, wird in einem allfälligen Projekt zu beantworten sein.

8.1 Digitaler Zugang

Sollte auf die physische Zustellung der Abstimmungsbotschaft und/oder des Werbematerials verzichtet werden, muss ein alternativer Zugang der Stimmberechtigten zum Informationsmaterial sichergestellt werden. Denkbar wäre beispielsweise, einen QR-Code auf das Stimmmaterial aufzudrucken oder einen entsprechenden Flyer beizulegen, so dass interessierte Stimmberechtigte direkt und ohne Aufwand auf die Abstimmungsbotschaft bzw. das Wahlwerbematerial der Parteien zugreifen können.³

Bereits heute macht der Kanton die Erläuterungen zu den kantonalen Abstimmungen im Internet zugänglich. Eidgenössische und kantonale Abstimmungserläuterungen sind zudem wie dargestellt auf der VoteInfo-App elektronisch verfügbar.

Vertieft geprüft werden müsste, ob und in welcher Form die mit dem Wahlmaterial verschickte politische Werbung der Parteien elektronisch zugänglich gemacht würde. Denkbar wäre, auf der Homepage der Staatskanzlei Werbung der politischen Gruppierungen zu veröffentlichen oder Links auf die jeweiligen Webseiten der politischen Parteien aufzuschalten. Dabei müsste in geeigneter Weise erkenntlich gemacht werden, dass für den Inhalt des Wahlwerbematerials einzig die jeweiligen politischen Gruppierungen oder Einzelkandidierenden verantwortlich sind. Ob die digitale Wahlwerbung in diesem Fall weiterhin in der bisherigen Form als Werbeprospekt gestaltet oder neue digitale Möglichkeiten genutzt würden, ist offen.

8.2 An- und Abmeldeverfahren

Weiter muss im Detail geklärt werden, wie sich die Stimmberechtigten für die elektronische Zustellung an- beziehungsweise abmelden könnten. Ein entsprechender Prozess muss einfach sein. Da die Stimmregister dezentral bei den Gemeinden geführt werden und die Gemeinden für den Versand der Wahl- und Abstimmungsunterlagen zuständig sind, würde die Verantwortung für die korrekte Durchführung von An- und Abmeldeverfahren ebenfalls bei den Gemeinden liegen. Ob die Stimmberechtigten direkt an ihre Stimmgemeinde gelangen müssten oder mit der Unterstützung des Kantons eine neu zu schaffende, zentrale Plattform aufgebaut würde, ist offen und müsste im Detail geprüft werden.

Auch bei der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens stellen sich für die Gemeinden verschiedene Fragen. So müssten sie beispielsweise klären, wie die Modalitäten eines Widerrufs ausgestaltet werden.

Der Kanton könnte den Verband Bernischer Gemeinden (VBG) bei diesen und weiteren Fragen im Rahmen eines allfälligen Umsetzungsprojekts unterstützen.

³ Der Grosse Rat überwies in der Frühlingssession 2023 das Postulat 089-2022 «Mit QR-Code Wahlbeteiligung erhöhen». Der Regierungsrat ist beauftragt zu prüfen, ob auf Wahlcouverts ein QR-Code aufgedruckt werden kann, der die Wählenden auf das Erklärvideo des Kantons Bern weiterleitet.

9. Stellungnahme des Verbands Bernischer Gemeinden

Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichts hat die Staatskanzlei den Verband Bernischer Gemeinden (VBG) mit Fragen zu einer allfälligen praktischen Umsetzung befasst. In seiner Stellungnahme begrüsst der VBG insbesondere, dass mit dem freiwilligen Verzicht auf die Papierzustellung einerseits den individuellen Wünschen der Stimmberechtigten Rechnung getragen und andererseits einen Beitrag zum Umweltschutz geleistet würde.

Der VBG hält die Einführung einer Wahlfreiheit für den Papierversand von Abstimmungsmaterial grundsätzlich für umsetzbar. Er wies jedoch unter anderem auf die folgenden noch zu klärenden Punkte hin:

- Die Wahlmöglichkeit wäre mit einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand für die Gemeinden bei der Datenaufbereitung, dem Verpacken und dem Versand verbunden.

Ein genereller Verzicht einer stimmberechtigten Person für das Informationsmaterial auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinde) sowie für alle gleichzeitig stattfindenden Urnengangstypen (Wahlen und Abstimmungen) würde die Lösung weniger aufwändig und fehleranfällig machen. Trotz der fehlenden Wahlmöglichkeit auf Bundesebene wäre es aber technisch und praktisch umsetzbar, die eidgenössischen Botschaften an alle Stimmberechtigten zu verschicken und ihnen für die kantonalen und kommunalen Unterlagen die Entscheidung über eine weitere Zustellung zu überlassen. Wie gross der Zusatzaufwand für die Gemeinden in diesem Fall wäre, ist schwierig abzuschätzen bzw. würde insbesondere auch von der jeweiligen Organisation des Stimm- und Wahlmaterialversands in den einzelnen Gemeinden abhängen.

- Der VBG geht davon aus, dass die hauptsächlich eingesetzten Wahl- und Abstimmungssoftwarelösungen bzw. die damit verbundenen Einwohner- bzw. Stimmregisteranwendungen so programmiert werden könnten, dass ein differenzierter Versand möglich wäre. Ob solche Selektionsmöglichkeiten standardmässig integriert werden könnten oder ob damit ein Mehraufwand verbunden wäre, müsste hingegen noch vertieft geprüft werden. Soweit ein Mehraufwand entstehen würde, könnte dieser nach Auffassung des VBG kaum von den Gemeinden getragen werden, es sei denn, die Einsparungen durch die Reduktion der Versandkosten würden die den Gemeinden entstehenden Mehraufwendungen mindestens kompensieren.
- Der VBG erwartet Mehraufwand bei der Aufbereitung der Daten für den Versand sowie bei der Instruktion der externen Partner (Post, Verpackungsstellen, Druckerei), wobei die Grösse des Mehraufwands von den gewählten Lösungen abhängt (bspw. Einfachheit der Verzichtsmöglichkeiten und der Definition der Prozesse).
- Es müsste festgelegt werden, auf welchem Weg die Stimmberechtigten auf die Möglichkeit des Verzichts aufmerksam gemacht würden und wie lange ein solcher Verzicht gelten sollte.
- Im Weiteren müsste definiert werden, wie die Meldung des Verzichts durch die Stimmberechtigten zu erfolgen hätte. Denkbar wären niederschwellige Lösungen, beispielsweise mittels Web-Formularen auf der Homepage der Gemeinde. Möglich wäre auch eine Lösung, nach welcher der Verzichtsantrag von den Stimmberechtigten per Post eingereicht oder persönlich auf der Gemeindekanzlei angemeldet würde. Eine Online-Lösung wäre im Betrieb vermutlich am günstigsten. Sie würde zudem mutmasslich dem

digital-affinen Publikum entsprechen, welches auf die Print-Versionen verzichtet. Insofern stünden traditionelle Wege der Verzichtsmeldung eher im Widerspruch zum angestrebten Zweck.

- Ein einfacher und sicherer Prozess für die Meldung, die Verwaltung und den Widerruf des Verzichts müsste im Einzelnen definiert und idealerweise für alle Gemeinden ähnlich gestaltet werden. Die Verzichtsmeldung könnte grundsätzlich im Stimmregister vermerkt werden.
- Eine weitergehende Variante wäre, dass auf den Versand gedruckter Informationen grundsätzlich verzichtet würde. Die Stimmberechtigten erhielten die gedruckten Wahl- und Abstimmungsinformationen für die kommunale und die kantonale Ebene nur noch zugestellt, wenn sie dies explizit wünschen würden (vgl. Ziff. 11).

10. Politischer Vorstoss in der Stadt Bern

In der Stadt Bern wurde der Gemeinderat mittels der interfraktionellen Motion 2022.SR.000050 beauftragt, für kommunale Wahl- und Abstimmungsvorlagen den Papierverschleiss zu minimieren, insbesondere indem einerseits das Propaganda- und Informationsmaterial auf der städtischen Webseite in geeigneter Form publiziert wird (Punkt 1) und andererseits den Stimmberechtigten auf einer geeigneten elektronischen Plattform – für Wahlen und Abstimmungen getrennt – die Möglichkeit geboten wird, auf die Zustellung des Propaganda- und Informationsmaterials in Papierform zu verzichten (Punkt 2).

Der Berner Gemeinderat zeigte in seiner am 14. September 2022 verabschiedeten Vorstossantwort Verständnis für die Absicht der Motionärinnen und Motionäre, den Papierverbrauch zu reduzieren und Informationsmaterial vermehrt digital zur Verfügung zu stellen. Die Publikation des städtischen Propaganda- und Informationsmaterials auf der Webseite der Stadt Bern wird bereits weitgehend umgesetzt. Der Gemeinderat wies jedoch auf den eingeschränkten Handlungsspielraum der Stadt Bern hin. Bei einer Umsetzung des Vorstosses könnten die Stimmberechtigten der Stadt lediglich auf die Zustellung des städtischen Informations- und Propagandamaterials verzichten, die kantonalen und eidgenössischen Abstimmungs- und Wahlinformationen erhielten sie aber weiterhin in Papierform.

Die Vorstossantwort wies darauf hin, dass die Möglichkeit des Verzichts auf die Zustellung von gedruckten Abstimmungsbotschaften den gewünschten Nutzen insbesondere dann entfalten würde, wenn die Verzichtserklärung alle drei Staatsebenen oder mindestens aber die kommunale und kantonale Ebene betreffen würde.

Dem Gemeinderat schien es angezeigt, die weiteren Entwicklungen und rechtlichen Einschätzungen auf kantonaler Ebene abzuwarten und Lösungsansätze für den Verzicht auf die Zustellung von städtischen Abstimmungsbotschaften und/oder von Werbematerial der Parteien bei Gemeindewahlen in Kenntnis der kantonalen Rahmenbedingungen vertieft zu prüfen. Der Gemeinderat beantragte dem Stadtrat, Punkt 1 erheblich zu erklären und gleichzeitig abzuschreiben und Punkt 2 abzulehnen. Er zeigte sich jedoch bereit, Punkt 2 als Postulat entgegenzunehmen. Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 29. Juni 2023 beschlossen, Ziffer 1 erheblich zu erklären und anschliessend abzuschreiben und Ziffer 2 nach der Umwandlung in ein Postulat abzulehnen.

11. Variante: genereller Verzicht auf Papierzustellung

Digitalisierungsvorhaben sind insbesondere dann sinnvoll, wenn auf analoge Prozesse gänzlich verzichtet werden kann. Der Regierungsrat hat deshalb die weitergehende Variante geprüft, wonach auf den Versand gedruckter Informationen grundsätzlich verzichtet würde. Die Stimmberechtigten erhielten die Wahl- und Abstimmungsinformationen nur noch zugestellt, wenn sie dies explizit wünschen (Opt-in-Ansatz). Zusätzlich wäre auch denkbar, die Wahl- und Abstimmungsinformationen überhaupt nicht mehr zuzustellen. Stattdessen könnten die Stimmberechtigten die Informationen nur noch bspw. bei den Gemeindebehörden einsehen (analog der Lösung für die Veröffentlichung von Erlassen in der Berner Publikationsgesetzgebung).

Der Regierungsrat verfolgt die Variante eines generellen Verzichts auf die Papierzustellung aus verschiedenen Gründen nicht weiter: Erstens ist es ungewiss, ob die Einführung eines generellen Verzichts auf die Zustellung des Abstimmungsinformationmaterials – ohne Wahlmöglichkeit – vor einem Gericht standhalten würde. Zweitens hegt der Regierungsrat Zweifel, ob die Stimmbewölkerung dieses Vorgehen gutheissen würde. Drittens würden beim sogenannten Opt-in-Ansatz der Aufwand der Gemeinden für ein An- bzw. Abmeldeverfahren sowie die Mehrarbeit bei Verpackung und Versand bestehen bleiben.

12. Fazit

Bereits heute haben Gemeinden die Möglichkeit, in kommunalen Reglementen den Verzicht auf das kommunale Abstimmungs- und Wahlinformationmaterial vorzusehen. Damit Gemeinden ihren Stimmberechtigten ermöglichen können, auch auf die Zustellung von kantonaalem Wahl- und Abstimmungsinformationmaterial zu verzichten, müssen die kantonalen Rechtsgrundlagen angepasst werden.

Hinsichtlich der praktischen Umsetzung und der Kostenfolgen sind verschiedene Fragen noch offen. Die Verzichtslösung hätte einerseits Einsparungen von Druck- und Versandkosten bei den Abstimmungs- bzw. Wahlsendungen sowie einen reduzierten Papierverbrauch zur Folge. Andererseits würden das Anmeldeverfahren und die Aufbereitung der Daten für den Versand einen Mehraufwand verursachen. Die anfallenden Mehr- resp. Minderkosten zu beziffern, ist schwierig, da der Stimmmaterialversand in den Gemeinden unterschiedlich organisiert ist. Auch ist zurzeit nicht abschätzbar, wie viele Gemeinden ihren Stimmberechtigten die Wahlmöglichkeit anbieten und wie viele Stimmberechtigte davon effektiv Gebrauch machen würden.

Falls das Thema weiterverfolgt und eine Anpassung des kantonalen Rechts an die Hand genommen würde, wäre wohl in einem ersten Schritt eine flexible Regelung ins Auge zu fassen, die es den interessierten Gemeinden ermöglichen würde, ihren Stimmberechtigten die Wahlfreiheit betreffend Papierversand von Informationsmaterialien anzubieten und zudem autonom darüber zu entscheiden, ob ein solcher Verzicht sowohl das kommunale als auch das kantonale Informationsmaterial umfasst. Die Gemeinden würden diesfalls eigenverantwortlich über den Prozess der An- und Abmeldung vom Papierversand bestimmen; an ihrer Zuständigkeit für den Versand der Wahl- und Abstimmungsunterlagen würde sich nichts ändern.

Mit einem schrittweisen Vorgehen könnten erste Erfahrungen mit einzelnen Gemeinden gesammelt werden. Dies würde es erlauben, beispielsweise die An- und Abmeldeprozesse aufgrund der Erfahrungen anzupassen und das Bedürfnis der Stimmberechtigten nach einem papierlosen Versand zu eruieren.

Nachteil einer freiwilligen Umsetzung wäre der Umstand, dass ein solches Vorgehen zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten in den verschiedenen Berner Gemeinden führen würde.

Sollten die Nachfrage nach einer Verzichtslösung für die kommunale und kantonale Ebene von Seiten der Stimmberechtigten gross und die Erfahrungen der pilotierenden Gemeinden positiv sein, könnte der Verzicht auf den Papierversand zu einem späteren Zeitpunkt und in einem zweiten Schritt flächendeckend im ganzen Kanton (mit Ausnahme des eidgenössischen Informationsmaterials) eingeführt werden.

Da es für den im Kanton Bern bestehenden staatlichen Versand des Wahlwerbematerials keine Notwendigkeit gibt – wie dargelegt, ist diese Praxis nur in wenigen Kantonen verbreitet –, wäre freilich zu prüfen, ob ein Verzicht auf diese «freiwillige» staatliche Massnahme nicht generell und für sämtliche Wahlberechtigte angestrebt werden sollte. Der Aufwand für individuelle Lösungen steht bei dieser Art von Informationsmaterial in einem ungünstigen Verhältnis zum Mehrwert, den ein massgeschneidertes Regime bringen würde.

Die Idee, das Wahl- und Abstimmungsinformationmaterial zukünftig rein digital zur Verfügung zu stellen, entspricht den allgemeinen Digitalisierungsbestrebungen des Kantons. Der Regierungsrat resp. die Verwaltung würde daher – falls aus dem Grossen Rat zustimmende Signale zur allgemeinen Stossrichtung des vorliegenden Berichts kämen – das elektronische Zurverfügungstellen von Abstimmungs- und Wahlinformationmaterial zusätzlich und in geeigneter Form auch auf Bundesebene thematisieren, z.B. im Rahmen der Digitalen Verwaltung Schweiz oder über die Berner Vertretung im Ständerat.

13. Weiteres Vorgehen und Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen unterstützt der Regierungsrat das postulierte Anliegen. Er ist grundsätzlich bereit, eine gesetzliche Regelung für die Möglichkeit des Verzichts auf die Zustellung von kantonalen Abstimmungserläuterungen sowie von Werbematerial für sämtliche Wahlen auszuarbeiten. Der Regierungsrat wird die Situation Ende 2024 erneut prüfen und bei entsprechenden Signalen auch aus dem Grossen Rat eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vorschlagen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Artikel 52 Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) Kenntnis zu nehmen.