

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 249-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.705

Eingereicht am: 19.11.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Amstutz (Schwanden Sigriswil, SVP) (Sprecher/in)
Haas (Bern, FDP)
Aebi (Hellsau, SVP)
Grivel (Biel/Bienne, FDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 22.11.2018

RRB-Nr.: 111/2019 vom 06. Februar 2019
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Wählen vereinfachen – für eine höhere Wahlbeteiligung

Das Gesetz über die politischen Rechte (PRG) ist wie folgt anzupassen:

1. Ausseramtliche Wahlzettel sind auch bei Majorzwahlen wieder zulässig.
2. Anpassung von Artikel 22, so dass im Falle von mehrfach eingelegten Wahlzetteln und klarem Wählerwillen die Stimmabgabe auch dann gültig ist, wenn die Wahlzettel zwar nicht identisch sind, aber von derselben Partei stammen. Das Gesetz hat zu regeln, welche Listen in diesem Fall gültig sind (zum Beispiel Liste Frau/Mann derselben Partei, Listen von Mutter- und Jungpartei).

Begründung:

Seit Jahren sinkt die Wahlbeteiligung oder stagniert auf tiefem Niveau. Dies liegt unter anderem auch daran, dass der Akt des Wählens für viele Wahlberechtigte als zu kompliziert erachtet wird. Vereinfachungen des Wählens sind deshalb nötig, um Hürden abzubauen.

Jahrelang waren auch bei Majorzwahlen ausseramtliche Wahlzettel zulässig. Die Rückkehr zu dieser bewährten Praxis bringt den Wählerinnen und Wählern die Erleichterung, dass sie sich leichter zurecht finden bei einer teilweise hohen Anzahl Kandidierenden. Weiter sinkt die Anzahl ungültiger Stimmen, weil klarer ersichtlich ist, dass bei Majorzwahlen keine Kumulation erlaubt

ist. Schliesslich findet auch eine Annäherung an die politische Realität statt, wenn überparteiliche Wahlempfehlungen sich nicht nur kommunikativ abbilden lassen, sondern auch mittels ausseramtlicher Wahlzettel.

Im Falle von mehrfach eingelegten Wahlzetteln bei der brieflichen Stimmabgabe ist momentan nur dann ein Wahlzettel gültig, wenn das Couvert mehrere gleichlautende Wahlzettel enthält. Legt ein Wähler aber beispielsweise eine Liste Ost und eine Liste West oder eine Liste Frauen und eine Liste Männer derselben Partei ein, dann ist die Stimmabgabe gemäss geltendem Recht ungültig, auch wenn der Wählerwille grundsätzlich klar wäre. Enthält das Antwortcouvert für dieselbe Wahl mehrere Wahllisten derselben Partei, so ist der Wahlzettel der Stammliste gültig und die Wahlzettel der übrigen Listen sind ungültig. Bei mehreren Listen einer Partei, die sich nach regionalen Kriterien unterscheiden, ist derjenige Wahlzettel gültig, in deren Region der Wahlzettel abgegeben wurde.

Begründung der Dringlichkeit: Es wird Dringlichkeit verlangt, damit die Gesetzesänderung bereits für die Gesamterneuerungswahlen 2022 Gültigkeit hat.

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1:

1. Ausgangslage

Die ausseramtlichen Wahlzettel für Regierungsrats- und Ständeratswahlen wurden mit der am 17. November 2008 verabschiedeten Revision des damaligen Gesetzes vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR) abgeschafft (BAG Nr. 09–88 und 09–89). Die Änderung wurde mit 126:5 Stimmen, jene des damaligen Dekrets über die politischen Rechte (DPR) mit 109:11 Stimmen deutlich beschlossen. Vorangegangen war eine im November 2007 vom Grossen Rat überwiesene Motion (M 301/2006 Messerli) zur Abschaffung der ausseramtlichen Wahlzettel bei Regierungsrats- und Ständeratswahlen.

Seit der Abschaffung der ausseramtlichen Wahlzettel erhalten die Stimmberechtigten einen amtlichen Wahlzettel mit leeren Linien sowie eine amtliche Namensliste, auf welcher alle wählbaren Kandidatinnen und Kandidaten mit Foto aufgeführt sind. Die Stimmberechtigten müssen den leeren Wahlzettel von Hand ausfüllen. Anlässlich der Gesamterneuerungswahl des Regierungsrates 2010 wurden mit der neuen Regelung gute Erfahrungen gemacht. Insbesondere die Namensliste der Kandidierenden wurde sehr gut aufgenommen. Diese Liste ist Teil des amtlichen Wahlmaterials und gibt den Wählerinnen und Wählern eine informative Übersicht über alle wählbaren Personen. Vor der Einführung der Namensliste enthielt das Wahlmaterial keine derartige Information. Die komplette Liste der zur Wahl stehenden Personen mussten die Stimmberechtigten den kantonalen Amtsblättern entnehmen oder den Veröffentlichungen in den Medien.

Mit der Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Jahr 2012 wurden auch für die Wahl der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter die ausseramtlichen Wahlzettel abgeschafft. Seither erhalten die Stimmberechtigten bei allen Majorzwahlen einen amtlichen Wahlzettel mit leeren Linien und eine Namensliste der Kandidierenden.

2. Ausseramtliche Wahlzettel

Ausseramtliche Wahlzettel sind Zettel, auf denen politische Gruppierungen oder Parteienbündnisse ihre Kandidatinnen und Kandidaten auflisten. Die ausseramtlichen Wahlzettel werden durch die politischen Gruppierungen hergestellt und können dem amtlichen Wahlmaterial oder

gegebenenfalls dem Werbematerial beigelegt werden. Die Stimmberechtigten können für die Stimmabgabe entweder den amtlichen Wahlzettel (mit leeren Linien) oder einen ausseramtlichen Wahlzettel mit vorgedruckten Kandidatinnen und Kandidaten verwenden. Die Wiedereinführung der ausseramtlichen Wahlzettel würde zahlreiche Änderungen sowohl im Gesetz wie auch in der Verordnung über die politischen Rechte mit sich bringen. Dabei stellen sich verschiedene Fragen zur konkreten Umsetzung. So ist der Motion beispielsweise nicht zu entnehmen, ob mit der geforderten Wiedereinführung der ausseramtlichen Wahlzettel dennoch an der Namensliste festgehalten werden soll.

3. Zweck, Vor- und Nachteile von ausseramtlichen Wahlzetteln

Der Zweck der ausseramtlichen Wahlzettel liegt in der Wahlwerbung. Die Parteien und Parteienbündnisse können durch das Beilegen von ausseramtlichen Wahlzetteln im Wahlmaterial ihre Kandidatinnen und Kandidaten (über die Beilage von Propagandaflüren hinaus) direkt zur Wahl empfehlen. Dadurch werden die politischen Parteien gestärkt, ihr Einfluss auf die Wahl nimmt zu.

Beim Proporzwahlverfahren, wie es im Kanton Bern für die Wahl des Grossen Rates zur Anwendung gelangt, liegt der Fokus in erster Linie auf der Verteilung der Sitze auf die Parteien. Bei der Majorzwahl stehen dagegen die kandidierenden Personen im Vordergrund. Ein leerer amtlicher Wahlzettel und eine Namensliste tragen dem Grundgedanken der Majorzwahl als Persönlichkeitswahl am besten Rechnung. Die Wählenden entscheiden sich in erster Linie für die Persönlichkeiten und setzen gezielt die Namen jener Personen hin, die sie wählen wollen.

Die Motionärin und die Motionäre machen geltend, dass mit einer Rückkehr zu den ausseramtlichen Wahlzetteln *„die Anzahl der ungültigen Stimmen sinken würde, weil klarer ersichtlich sei, dass bei Majorzwahlen keine Kumulation erlaubt sei“*. Es gibt allerdings keine objektiven Anzeichen dafür, dass die Wählerinnen und Wähler das aktuelle System nicht verstehen würden. Jedenfalls lassen die Zahlen den Schluss nicht zu, dass die Abschaffung der ausseramtlichen Wahlzettel im Jahr 2008 zu einer Zunahme des Anteils der ungültigen Wahlzettel und des Anteils der einzelnen ungültigen Stimmen auf gültigen Wahlzetteln geführt habe.

Die Motionärin und die Motionäre führen weiter ins Feld, dass der für viele Wählenden *„als kompliziert erachtete Akt des Wählens“* unter anderem Grund sei für die seit Jahren sinkende oder stagnierende Wahlbeteiligung. Auch für diese Annahme gibt es indessen keine Hinweise. Jedenfalls konnte nicht festgestellt werden, dass die Stimmbeteiligung aufgrund der Abschaffung der ausseramtlichen Wahlzettel abgenommen hätte. Die tiefste Wahlbeteiligung bei Regierungsratswahlen in den letzten 20 Jahren resultierte mit 28,2 Prozent bei den Regierungsratswahlen im Jahr 2002 – als ausseramtliche Wahlzettel noch zugelassen waren.

Die Motionärin und die Motionäre bringen vor, dass *„die Rückkehr zur bewährten Praxis den Wählerinnen und Wählern die Erleichterung bringe, dass sie sich leichter zurecht finden bei einer teilweisen hohen Anzahl Kandidierender“*. – Es ist unbestritten, dass durch den Einsatz von ausseramtlichen Wahlzetteln die eigene Wählerschaft gezielt angesprochen werden kann. Es besteht aber auch die Gefahr, dass durch eine Vielzahl von ausseramtlichen Wahlzetteln und zusätzlich des amtlichen Wahlzettels der Überblick verloren geht. Es könnte sogar passieren, dass den Wählerinnen und Wählern nicht mehr bewusst ist, wie viele Kandidierende zu wählen sind, was schliesslich zu ungültigen Stimmabgaben führen könnte. Ein einziger amtlicher Wahlzettel mit einer kurzen Anleitung auf der Namensliste scheint das einfachste System für die Stimmberechtigten zu sein.

Bei einer Wiedereinführung der ausseramtlichen Wahlzettel fallen die Kosten für das Papier und den Druck dieser zusätzlichen Wahlzettel bei den politischen Gruppierungen an. Ob auch kleinere politische Gruppierungen oder Einzelkandidatinnen und -kandidaten diese Kosten aufwenden könnten, muss hier offen bleiben.

Schliesslich erscheint fraglich, ob und allenfalls in welcher Form die Wiedereinführung von ausseramtlichen Wahlzetteln mit den heutigen E-Counting-Verfahren oder mit den heutigen E-Voting-Systemen umgesetzt werden könnte. Sowohl auf dem maschinenlesbaren Wahlzettel für E-Counting wie auch auf elektronischen Wahlzetteln beim E-Voting werden sämtliche wählbaren Kandidierenden aufgeführt und die Stimmberechtigten können diese dann ankreuzen resp. anklicken.

4. Schlussfolgerung

Das gegenwärtige System mit einem amtlichen Wahlzettel und einer beiliegenden Namensliste mit Foto und Angaben zu den Kandidatinnen und Kandidaten hat sich aus Sicht des Regierungsrats in den letzten zehn Jahren bewährt. Zahlreiche Majorzwahlen sind seit dem Jahr 2008 mit diesem Verfahren ohne Probleme durchgeführt worden. Dem Regierungsrat sind keine Nachteile bekannt. Der Regierungsrat beantragt, Ziffer 1 der Motion abzulehnen.

Zu Ziffer 2:

1. Ausgangslage

Das Gesetz über die politischen Rechte bestimmt in Artikel 22 Absatz 2, dass die Wahlzettel ungültig sind, wenn das Antwortcouvert oder das Stimmcouvert für dieselbe Wahl zwei oder mehr voneinander abweichende Wahlzettel enthält. Finden sich im Antwortcouvert oder im Stimmcouvert für dieselbe Wahl aber mehrere gleichlautende Wahlzettel, so ist einer davon gültig.

Bereits im Vorfeld der Ständeratswahlen 2007 wurde kritisiert, dass bei Abgabe zweier ausseramtlicher Wahlzettel, die je einen gültigen Namen einer wählbaren Kandidatin oder eines wählbaren Kandidaten enthielten, beide Wahlzettel als ungültig betrachtet würden, obwohl der Wille der Stimmberechtigten in diesem Fall festzustellen wäre (M 155-2007 Zumstein). Die damalige Antwort des Regierungsrates zeigte die Schwierigkeiten auf, den Willen der Stimmberechtigten bei mehreren Wahlzetteln zuverlässig und unverfälscht zu ermitteln. Ausserdem wurde damals auf die Ungleichbehandlung der brieflich abstimmenden Personen, die mehrere abweichende Wahlzettel der gleichen Partei einwerfen können, und der Personen, die bei der persönlichen Stimmabgabe an der Urne nur einen Wahlzettel abgeben können, hingewiesen. Die Motion wurde daraufhin zurückgezogen.

Mit der Abschaffung der ausseramtlichen Wahlzettel stellte sich das Problem fortan bei Majorzwahlen nicht mehr. Die Frage der Zulässigkeit von mehreren unterschiedlichen Wahlzetteln der gleichen politischen Gruppierung ist nur noch bei Proporzahlen relevant.

In der Junisession 2007 hatte der Grosse Rat das Postulat Widmer «Briefliche Stimmabgabe: Modifikation» (P 049/2007) ohne Gegenstimme und gemäss Antrag des Regierungsrats angenommen. Das Postulat forderte eine Überprüfung der Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe mit dem Ziel, dass Ungenauigkeiten bei der brieflichen Stimmabgabe (insb. die Abgabe mehrerer Listen derselben Partei) nicht automatisch zur Ungültigkeitserklärung der Stimmabgabe führen sollen.

Der Regierungsrat zeigte sich in seiner Antwort bereit, eine Änderung der Verordnung über die politischen Rechte sowie allfällige weitere Massnahmen zu prüfen. Die Umsetzung des Postulats Widmer war Bestandteil der Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

Anlässlich der Grossratswahlen 2010 wurde eine Erhebung zur ungültigen Stimmabgabe aufgrund mehrfach eingelegter Listen vorgenommen. Es zeigte sich, dass das Problem nur einen geringen Teil der abgegebenen Stimmen betrifft. Ausserdem äusserten sich im Rahmen dieser Umfrage mehrere Gemeinden zu einer Regelung, wie sie im Postulat verlangt wurde. Diese Rückmeldungen fielen alle negativ aus. Die Gemeinden befürchteten, dass eine solche Regelung für die Stimmausschüsse zu Unsicherheiten führen könnte.

Anlässlich der Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte wurde schliesslich darauf verzichtet, das Anliegen des Postulats Widmer umzusetzen.

2. Vor- und Nachteile einer Neuregelung

Artikel 34 der Bundesverfassung schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Es gilt der Grundsatz, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Die heutige Regelung von Artikel 22 PRG hat den Vorteil, dass sie für die Stimmausschüsse eine klare Vorgabe enthält, die keinen Interpretationsspielraum für den möglichen Wählerwillen offen lässt. Andere grössere Kantone wie Zürich, St. Gallen, Genf, Freiburg, Solothurn oder Luzern kennen ähnliche rechtliche Bestimmungen wie der Kanton Bern. Die Regelung hat aber den Nachteil, dass in Einzelfällen einer Partei Stimmen „verloren“ gehen können, obwohl sich die Wählerinnen und Wähler, auch wenn sie mehrere Wahlzettel eingelegt haben, immerhin für diese Partei entschieden haben.

Eine gesetzliche Regelung zu finden, die in jedem Fall den eindeutigen Wählerwillen abbilden würde, ist nicht möglich. Der Vorschlag der Motionäre, bei der Abgabe von mehreren Listen einer Partei die Stammliste als gültig zu zählen, würde nicht in jedem Fall den Wählerwillen wiedergeben. Die erwähnte Umfrage im Jahre 2010 hat gezeigt, dass sich auch mehrere Wahlzettel derselben Partei ohne Stammliste im Kuvert befinden können. Der Wähler oder die Wählerin hat also bewusst nicht die Stammliste einlegen wollen. Sodann könnte der Fall eintreten, dass auf einer der Listen im Kuvert einzelne Kandidatinnen und Kandidaten kumuliert oder panaschiert wurden. In solchen Fällen dürfte es kaum dem Wählerwillen entsprechen, wenn die unveränderte Stammliste und nicht der von den Stimmberechtigten veränderte Wahlzettel gezählt würde.

Bei den Nationalratswahlen 2015 hat eine Partei die Liste ihrer Jungpartei und nicht ihre „Hauptliste“ zur Stammliste erklärt. Auch in einem solchen Fall erschiene es als zweifelhaft, den Wählerwillen mit einer gesetzlichen Ungültigkeitsregel so zu interpretieren, dass die Liste der Jungpartei und nicht die Hauptliste zählt.

In seltenen Fällen könnte die Anwendung der gewünschten Ungültigkeitsregel gar dazu führen, dass eine bestimmte Liste der Partei allein deshalb mehr Stimmen erzielt als eine andere Liste, weil die neue Regelung zur Bestimmung des hypothetischen Wählerwillens zur Anwendung gelangte (obwohl in den fraglichen Couverts ja beide Listen der Partei fungierten). Bei Proporzwahlen wird zwar in erster Linie eine Liste gewählt, es werden aber auch Kandidatenstimmen vergeben. Wenn jemand mehrere Wahlzettel derselben Partei einlegt, mag ein klarer Wählerwille zugunsten der Partei erkennbar sein, nicht aber zugunsten einer bestimmten Liste und der darauf aufgeführten kandidierenden Personen. Mit dem Vorschlag der Motion würden nun aber bestimmte Kandidatenstimmen für ungültig und andere für gültig erklärt. Eine solche Interpretation

des Wählerwillens wäre nicht vergleichbar mit der Zuordnung *leerer Linien* bei unklar bezeichneten Listen zur Stammliste einer Partei.

Aus Sicht des Regierungsrats resultiert als Fazit, dass beim Einlegen mehrerer unterschiedlicher Wahlzettel ein eindeutiger Wählerwille letztlich nicht zuverlässig festzustellen ist. Offen ist zudem aus Sicht des Regierungsrats, ob eine derartige Änderung von Artikel 22 PRG, die ja auch für die Nationalratswahlen gelten würde, von der Bundeskanzlei genehmigt würde.

3. Schlussfolgerung

Die Forderung nach einer Anpassung von Artikel 22 PRG bringt viele Nachteile und Unsicherheiten mit sich. Die bestehende gesetzliche Bestimmung ist klar und einfach handhabbar für die Stimmausschüsse und bietet keinen Interpretationsspielraum. Der Regierungsrat spricht sich gegen eine Neuregelung aus und beantragt, die Motion in Ziffer 2 ebenfalls abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat