



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Mauron Pierre / Collomb Eric

2019-GC-187

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 19. November 2019 eingereichten und begründeten Motion stellen die Grossräte Pierre Mauron und Eric Collomb fest, dass es gemäss den von der Staatskanzlei veröffentlichten Zahlen zur Ständeratswahl vom 10. November 2019 eine grosse Anzahl ungültiger Wahlzettel gab. Gemäss diesen Zahlen waren 2328 von 76 441 eingegangenen Wahlzetteln ungültig (3,04 %), wobei insgesamt 73 546 Wahlzettel gültig waren. Im Wallis und insbesondere im Kanton Bern war der Anteil an ungültigen Wahlzetteln im 2. Wahlgang der Ständeratswahl bedeutend kleiner: 554 von 328 623 eingegangenen Wahlzetteln (0,16 %).

Gemäss den Grossräten sind viele Wahlzettel für ungültig erklärt worden, weil sie namentlich im gleichen Couvert zwei verschiedene Listen mit je einem Namen enthielten. Wenn beispielsweise zwei Sitze zu vergeben sind und die Wählerin oder der Wähler ihren oder seinen Willen, zwei Personen zu wählen, klar ausdrückt, indem sie oder er zwei verschiedene Listen mit je einem Namen in die Urne legt, sollte nach Ansicht der Grossräte Pierre Mauron und Eric Collomb anerkannt werden, dass die stimmberechtigte Person ihre Wahl gültig zum Ausdruck gebracht hat und jeder der beiden Personen, deren Liste sie eingereicht hat, eine Stimme gegeben hat.

Um bei den nächsten Majorzwahlen allenfalls verfälschte Resultate zu vermeiden, ersuchen sie den Staatsrat darum, das PRG zu ändern. Es soll so angepasst werden, dass bei allen Majorzwahlen die Wahlzettel von Wählern, die ihren Willen auf zwei verschiedenen Listen klar zum Ausdruck bringen, als gültig angesehen und nicht als ungültig erklärt werden. Sie schlagen auch vor, dass in anderen Kantonen praktizierte Lösungen geprüft werden sollen (zum Beispiel: Liste mit allen Namen, zum Ankreuzen, oder Liste, die von Hand ausgefüllt werden muss).

II. Antwort des Staatsrats

a) Ursprung der Bestimmungen zu Wahlzetteln in mehreren Exemplaren

Die Frage der Wahllisten, die in mehreren Exemplaren im gleichen Couvert abgegeben werden, hatte den Gesetzgeber bereits 2001, bei der Ausarbeitung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1), beschäftigt. Einer der Gründe dafür war, dass die Mitglieder der Wahlbüros, aber auch die Behörden über klare Regeln dazu verfügen wollten, ob Wahlzettel und Listen für ungültig erklärt werden können oder nicht. Damals wurde in Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG vorgesehen: «*Listen sind ungültig, wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden*». Eine ähnliche Regel war in Art. 23 Abs. 2 Bst. i) PRG auch für die Stimmzettel vorgesehen.

Diese Artikel sind seit 2001 gemäss Art. 17 des Reglements vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRR, SGF 115.11) vom Staatsrat wie folgt ausgeführt worden: «¹ Enthält ein Couvert mehrere gleich lautende Stimmzettel oder Listen, so ist nur einer bzw. eine gültig; die übrigen werden für ungültig erklärt. ² Enthält ein Couvert mehrere verschieden lautende Stimmzettel oder Listen, so werden alle für ungültig erklärt». Diese 2001 im Ausführungsreglement aufgenommenen Klarstellungen entsprechen einem von der Expertenkommission während der vorbereitenden Arbeiten zum Gesetzesentwurf geäusserten Anliegen. Es wurde im Wesentlichen davon ausgegangen, dass wenn mehrere Exemplare identisch sind, der Wille des Wählers eindeutig sei, dass dies jedoch nicht der Fall sein kann, wenn sie unterschiedlich sind. Da es in letzterem Fall unmöglich ist, den Willen des Wählers klar festzulegen, können sämtliche Exemplare nur für ungültig erklärt werden.

Im Rahmen einer Revision des PRG im Jahr 2014 wurde festgestellt, dass im Gegensatz zu Art. 17 PRR weder Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG (leere und ungültige Stimmzettel) noch Artikel 24 Abs. 2 Bst. k (leere und ungültige Wahllisten) eine Unterscheidung vorsahen für die Behandlung von Fällen, in denen die Exemplare (Wahllisten oder Stimmzettel) gleich lautend oder nicht gleich lautend sind. Dieser offensichtliche Widerspruch zwischen dem Gesetz und dem Reglement führte manchmal zu Verständnisproblemen für die Mitglieder der Wahlbüros. Da diese jedoch die seit 2001 in Art. 17 PRR vorgesehene präzise Version umsetzten und sich diese seit vielen Jahren bewährte, wurde dem Grossen Rat 2014 vorgeschlagen, die Situation zu berichtigen, indem die Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG und 24 Abs. 2 Bst. k PRG mit dem Text und der Praxis nach Artikel 17 PRR in Übereinstimmung gebracht werden. Aus diesem Grund wurde zu diesem Zeitpunkt die Formulierung «die nicht gleichlautend sind» zum Gesetzestext hinzugefügt. Art. 24 Abs. 2 Bst. k PRG (der die Wahllisten betrifft) hat daher zurzeit den folgenden Wortlaut: *Listen sind ungültig, wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind.* Art. 23 Abs. 2 Bst. i PRG (der die Stimmzettel betrifft) wurde ebenfalls in diesem Sinne angepasst.

b) Unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten

Artikel 34 Abs. 2 BV behandelt die Garantie der politischen Rechte. Diese schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Mit dieser Garantie geht namentlich der Anspruch einher, dass kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Daraus geht der Anspruch auf rechtmässige Durchführung der Abstimmung und korrekte Auszählung der Stimmen hervor. Insbesondere die mit der Auszählung der Stimmen betraute Behörde ist verpflichtet, die verschiedenen Vorgänge zum Sortieren des Stimmmaterials, Qualifizieren der Stimmzettel und zur Auszählung der Stimmen sorgfältig und in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen vorzunehmen. Art. 34 BV schreibt (auch) eine Pflicht eines genauen Ergebnisses des Wahlgangs fest, sieht jedoch kein besonderes Verfahren für die Auszählungsvorgänge vor. Es ist vorrangig Aufgabe des kantonalen Rechts, die Art und den Umfang der Überprüfungen festzulegen, die im Rahmen der Auszählung vorgenommen werden müssen (vgl. BGE 141 I 221 mit Hinweisen). In diesem Hinblick und nach der Lehre (vgl. «Verfassungsrecht der Schweiz», Thürer / Aubert / Müller, Schulthess, Zürich 2001, S. 360, Ziff. 38): «*Primär legen die kantonalen Regeln das Ausfüllen der Stimmzettel, die ungültigen Stimmen, das Führen des Protokolls der Auszählung, das Zählen und Aufbewahren der Stimmen, die offizielle Publikation der Resultate und die Vertretung der Parteien im Wahlbüro fest [...]*».

Daraus geht hervor, dass die Notwendigkeit, die unverfälschte Stimmabgabe der Wählerin oder des Wählers festzustellen, auf einem Regelwerk basiert, das von der Art, wie die Wahlzettel ausgefüllt werden, über die Ermittlung des Ergebnisses bis zur amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse reicht. Falls daher, wie die Motionäre richtig feststellen, die Berücksichtigung des klaren Willens jeder stimmberechtigten Person vorrangig erscheint, kann der *Art*, wie dieser Wille ausgedrückt werden muss, um berücksichtigt zu werden, durch formelle Anforderungen ein Rahmen gegeben werden, wenn diese es ermöglichen, zu einem Ergebnis zu gelangen, das insgesamt die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten abbildet.

c) Klare Regeln festlegen und die Mehrung von Ausnahmen verhindern

In dem speziellen, von den Motionären erwähnten Fall, nämlich (zum Beispiel) einer Majorzwahl für zwei Sitze mit drei Kandidaten, war die Willensäußerung der Wählerinnen und Wähler, die zwei verschiedene Wahlzettel in einem Couvert einreichten, klar. Unter diesen Umständen können die einfachen und klaren bzw. etwas schematischen Formvorschriften, wie vielleicht die Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG und 24 Abs. 2 Bst. k PRG, infrage gestellt werden.

Es sei jedoch daran erinnert, dass nicht für jeden speziellen Fall Gesetze erlassen werden. Für eine einfache Abstimmung und eine regelkonforme Auszählung ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Formvorschriften für die Abstimmung an sich, aber auch für die Berücksichtigung der Stimmen, einfach und klar sein müssen und so wenige Ausnahmen wie möglich enthalten dürfen. Das bedeutet auch, dass nicht für jeden besonderen Fall ein Gesetz erlassen wird. Das Ziel besteht also nicht nur darin, die Stimmberechtigten bei ihrem Abstimmungsverfahren, sondern auch die Mitglieder der Wahlbüros bei der Auszählung auf einfache Weise zu orientieren. Gelingt dies nicht, finden sich die Stimmberechtigten und die Wahlbüros nicht zurecht und das Risiko der ungleichen Bearbeitung zwischen zwei Wahlbüros wird bedeutender was zu einem Ansteigen des Risikos von Fehlern und Rekursen führt.

Die Motionäre ersuchen darum, dass die Regel von Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG, nach der *«Listen [...] ungültig [sind], wenn sie in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden»*, dahingehend angepasst wird, dass (zum Beispiel) bei allen Majorzwahlen der Wahlzettel eines Wählers, der seinen Willen auf zwei verschiedenen Listen klar ausgedrückt hat, als gültig angesehen und nicht für ungültig erklärt wird. Dem Beispiel der Motionäre zu folgen würde bedeuten, ausschliesslich für Majorzwahlen, bei denen zwei Sitze zu besetzen sind, einen Sonderfall zu schaffen.

- Um eine solche Ausnahme und, da jede Ausnahme wieder neue Probleme aufwirft, anschliessend vermehrte Ausnahmen zu vermeiden, hat sich der Staatsrat gefragt, ob es nicht besser wäre, weiter zu gehen, als es die Motionäre verlangen. Sollte die vorgeschlagene Ausnahme nicht eher alle Wahlen nach dem Majorzsystem betreffen, anstatt nur das Beispiel der Majorzwahlen, bei denen nur zwei Sitze neu zu besetzen sind?

Einleitend sei dazu festgehalten, dass eine solche Option für die Wahlbüros, die auch mit der Feststellung des korrekten Willens der Wählerschaft beauftragt sind, nicht zu handhaben wäre. Wie kann eine korrekte Auszählung sichergestellt werden, wenn beispielsweise bei einer Gemeinderatswahl sieben oder neun Wahlzettel im gleichen Couvert sind? Was wäre, wenn zudem ein Teil der Zettel in dem Couvert verändert wurde und andere nicht? Wie stünde es um die Fehleranfälligkeit bei der Auszählung, insbesondere noch, wenn auf den Zetteln Namen, gedruckt und/oder von Hand geschrieben, mehrere Male auftauchen?

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass eine Ausweitung des Vorschlags der Motionäre auf alle Majorzwahlen zur Folge hätte, dass die Fehleranfälligkeit bei den Auszählungen grösser wäre.

- Würde der Vorschlag der Motion, wie es die Motionäre verlangen, nur für die Wahlen nach dem Majorzsystem übernommen, auch nur für zwei Sitze, hätte dies im Übrigen zur Folge, dass die Wählerin oder der Wähler so viele Zettel in das Couvert legen kann, wie es Sitze gibt. Dies wäre jedoch nicht der Fall für (vielleicht gleichzeitig stattfindende) Wahlen nach dem Proporzsystem, da diese Stimmen sonst ungültig wären.

Sollten also am gleichen Tag zwei Wahlgänge stattfinden, die für den gleichen «Vorgang» nach verschiedenen Systemen ablaufen (z. B. im Kanton Freiburg: Ständeratswahl nach dem Majorzsystem und Nationalratswahl nach dem Proporzsystem), wäre die Gefahr gross, dass sich die Wählerinnen und Wähler bei ihrem Wahlvorgehen irren.

Dies könnte wie bereits erwähnt schlussendlich nicht nur einen Einfluss auf den Ausdruck des Willens von einzelnen Wählerinnen und Wählern, sondern von allen Stimmberechtigten insgesamt haben.

- Der Staatsrat hat sich auch gefragt, ob die strittige Regel nicht einfach aufgehoben werden sollte. Damit hätten die Wahlberechtigten die Möglichkeit, beliebig viele Zettel in das Couvert zu legen, unabhängig davon, ob es sich um eine Majorz- oder eine Proporzwahl handelt.

Die Nachteile dieses Systems für eine Majorzwahl für mehr als zwei Sitze wurden weiter oben bereits erläutert.

Was die Nachteile im Proporzsystem betrifft, so sind diese sowohl für die Wählerinnen und Wähler als auch für das Wahlbüro ungleich grösser. Die Problematik, die sich hier stellt, betrifft im Wesentlichen den Umgang mit mehrfachen Wahlzetteln unter dem Gesichtspunkt der Stimmenherkunft: Wem stehen allfällige Zusatzstimmen zu? Da die Listen nun als «eine einzige Liste» betrachtet werden müssten, welche Bezeichnung soll also gewählt werden? Und was tun mit überzähligen Kandidaten auf einer Liste? Aus genau diesen Gründen informiert die Bundeskanzlei bei Nationalratswahlen die Wählerinnen und Wähler sicherlich auch darüber (vgl. z. B. die Wahlanleitung 2019 der Bundeskanzlei für die Nationalratswahlen 2019), dass sie nur einen Wahlzettel einreichen sollen.

Für den Fall, dass beispielsweise eine kantonale oder kommunale Wahl nach dem Proporzsystem gemäss PRG zeitgleich mit der (Proporz-)Wahl des Nationalrats stattfindet, würden gleichzeitig zwei verschiedene Regeln für die Einreichung der Wahlzettel gelten. Nach der kantonalen Regel dürften mehrere Wahlzettel eingereicht werden, während nach der Regel der Bundeskanzlei nur einer eingereicht werden dürfte.

Aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit hält es der Staatsrat auch hier für besser, nichts herauszufordern, indem das Gesetz durch eine simple Streichung von Art. 24 Abs. 2 Bst. k) PRG angepasst wird. Er möchte ausserdem hinzufügen, dass die Bundeskanzlei vor zwei Jahren eine Umfrage durchgeführt hat, um herauszufinden, ob die Kantone trotzdem mehrfache Wahlzettel für die Nationalratswahl zulassen: Die Antwort war offenbar

einheitlich. Kein Kanton scheint, aus den oben genannten Gründen, mehrfache Wahlzettel zuzulassen.

Im Wesentlichen erhöht also das Zulassen mehrerer Wahlzettel, sei es bei Majorz- oder Proporzahlen, die Fehleranfälligkeit bei der Auszählung bzw. Manipulationen und zieht andere Fälle von ungültigen Stimmen nach sich, beispielsweise bei überzähligen Kandidaten. Was konkret die Wahlen nach dem Proporzsystem betrifft, ist der Staatsrat der Meinung, dass es nicht möglich sein sollte, mehrere Wahlzettel zuzulassen, einerseits aus technischen Gründen (Probleme bei der Zuteilung der Zusatzstimmen, was praktische Folgen für die Parteien und politischen Gruppierungen hätte, oder Verluste bei der Übertragung der Stimmen) und andererseits weil es nicht erlauben würde, die Zahl der annullierten Stimmen zu reduzieren, weil es andere Fälle von ungültigen Stimmen zur Folge hätte.

d) Situation im Kanton Neuenburg

Nachdem sich der Kanton Neuenburg mit den gleichen Fragen konfrontiert sah, führte er durch eine Gesetzesänderung ab dem 1. September 2014 die Möglichkeit ein, mehrere Wahllisten in das Wahlcouvert einzulegen. Wie bei der vorliegenden Motion war auch hier das Ziel, die ungültigen Wahlzettel zu reduzieren. Die Einführung dieser Massnahmen hatte gemäss der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg namentlich folgende Auswirkungen:

- Die Anzahl der ungültigen Stimmen ist nicht zurückgegangen.
- Die Auszählung von Hand ist komplexer und dauert daher länger.
- Die Digitalisierung der Wahlzettel ist sehr schwierig, da sie technisch gesehen die Trennung der im selben Couvert enthaltenen Wahlzettel voraussetzt.

Gemäss der Staatskanzlei des Kantons Neuenburg wurde das Hauptziel der politischen Parteien des Kantons Neuenburg, die Abstimmung zu fördern und Ungültigerklärungen in Fällen, in denen der Wille der Wählerin oder des Wählers klar ist, zu verhindern, nicht erreicht. Für die Wahl des Neuenburger Staatsrats, der einzigen Majorzwahl im Kanton, ist die Anzahl der ungültigen Wahlzettel hingegen konstant geblieben.

e) Praktische Auswirkungen

Wie bereits erwähnt, muss darauf geachtet werden, dass das Abstimmungsverfahren für die Wählerinnen und Wähler verständlich ist. Nicht für jeden Sonderfall eine Ausnahme zu schaffen entspricht einer verständlichen und damit für alle einfach anwendbaren Gesetzgebung. In diesem Sinne muss berücksichtigt werden, dass es schwierig ist, für jedermann die Unterscheidung zwischen dem, was im Rahmen einer Majorzwahl erlaubt ist (mehrere Wahlzettel im Wahlcouvert erlaubt) und dem, was bei einer Proporzwahl nicht erlaubt ist (ein einziger Wahlzettel im Wahlcouvert erlaubt) verständlich zu machen. Um die Fehler und die ungültigen Wahlzettel zu minimieren, muss zudem das Material ergonomisch und seine Handhabung intuitiv sein.

Anstatt die Möglichkeit einzuführen, nur für die Majorzwahl mehrfache Wahlzettel zuzulassen, was zu anderen Problemen führen dürfte und im Übrigen offenbar keine grössere Garantie dafür bietet, dass der Wille der Wählerinnen und Wähler im gesamten Prozess der Stimmabgabe und Stimmauszählung richtig berücksichtigt wird, müssen nach der Meinung des Staatsrats andere Lösungen gefunden werden, um die in dieser Motion zur Sprache gebrachten Probleme zu beheben.

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Staatskanzlei angesichts der technischen Entwicklung bereits an einem Projekt beteiligt, das das Scannen von Abstimmungszetteln und in einer zweiten Phase das Scannen von Wahllisten entwickelt. Das Prinzip von Wahlzetteln mit Feldern zum Ankreuzen, das derzeit geprüft wird, erlaubt es, das Fehlerrisiko in sehr vielen Fällen zu verringern, mit Ausnahme der Wahlen ohne Einreichung von Listen. Dieses Prinzip der Wahlzettel zum Ankreuzen muss jedoch noch eingehender geprüft werden, um zu bestimmen, wie im Falle einer Wahl, wo es sehr viele Sitze zu besetzen gibt (Generalräte) oder bei Wahlen mit sehr vielen Kandidatinnen und Kandidaten (Nationalrat, Generalräte) vorgegangen werden soll.

Kurzfristig bestünde eine einfache und rasch umsetzbare Massnahme, die zudem auch noch mit dem geltenden Gesetz übereinstimmen würde, darin, auf dem Stimmcouvert unmissverständlich (auf der Vorder- und der Rückseite) daran zu erinnern, dass das Couvert nur einen Stimmzettel oder eine Liste enthalten darf. Auf jeder vom Staat hergestellten Wahlliste werden die Wählerinnen und Wähler im Übrigen bereits darauf aufmerksam gemacht, dass man *«nur eine Liste in das Stimmcouvert legen»* soll. Da Wahlen nur alle 4 bis 5 Jahre stattfinden, ist es wie bereits erwähnt wichtig, klare Regeln zu haben, die leicht zu kommunizieren, verständlich und vor allem für alle Urnengänge einheitlich sind, sowohl für Majorzwahlen als auch für Proporzahlen oder Abstimmungen. Vor allem müssen die Regeln auch für eidgenössische, kantonale und kommunale Urnengänge einheitlich sein.

Aus diesen Gründen hat der Staatsrat die Staatskanzlei bereits damit beauftragt, innert kurzer Frist angemessene Massnahmen umzusetzen, die es ermöglichen, durch eine verstärkte Kommunikation auf den Listen und Couverts die Zahl der ungültigen Listen zu verringern. Der Staatsrat geht auch davon aus, dass das Problem mittelfristig mit neuen Möglichkeiten zufriedenstellend gelöst werden kann, wie mit gedruckten Listen, die sich von den aktuellen unterscheiden, insbesondere unter Berücksichtigung der derzeit geprüften Lösung, Stimmzettel und Wahllisten zu scannen. Sollte die vorgeschlagene Lösung eine Änderung des PRG nötig machen, was a priori nicht der Fall zu sein scheint, würde er gegebenenfalls entsprechende Schritte unternehmen.

f) Antrag des Staatsrats

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

17. August 2020