



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Moussa Elias / Aebischer Eliane

2018-GC-141

Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte: Ein C-Ausweis muss reichen, um in einem Wahlbüro mitwirken zu können.

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 14. September 2018 eingereichten und begründeten Motion beantragen Grossrat Elias Moussa und Grossrätin Eliane Aebischer eine Änderung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1), um es den Personen, die im Sinne von Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG, d. h. auf Gemeindeebene, abstimmen können, zu ermöglichen, bei kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen Mitglieder des Wahlbüros und/oder Stimmzähler zu sein.

Die oben erwähnte Grossrätin und der oben erwähnte Grossrat erinnern zuerst im Wesentlichen daran, dass die in Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG erwähnten Personen in ihrer Wohnsitzgemeinde stimm- und wahlberechtigt sind, wenn sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnen und eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) haben. Diese gesetzliche Bestimmung findet ihren Ursprung in Art. 48 Abs. 1 Bst. b der neuen Kantonsverfassung. Sie weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung drei Gesamterneuerungswahlen auf Gemeindeebene stattfanden (2006, 2011 und 2016), und dass die Beteiligung der Personen nach Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG enttäuschend war.

Ihrer Ansicht nach finden sich auch abseits von Gemeindeabstimmungen und -wahlen Personen, die sich politisch interessieren und einsetzen möchten. Die Mitarbeit in einem Wahlbüro bei kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungen, als Mitglied oder als Stimmzähler, wäre in ihren Augen eine solche Möglichkeit. Doch gemäss einer Mitteilung der Staatskanzlei verbiete das geltende PRG den in Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG erwähnten Personen eine solche Beteiligung.

Die geltende Gesetzgebung hat zur Folge, dass eine Person, welche die Anforderungen gemäss Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG erfüllt, beispielsweise zur Syndique oder zum Syndic von Freiburg gewählt werden könnte, diese gleiche Person aber nicht Mitglied des Wahlbüros oder Stimmzähler bei einer kantonalen Abstimmung sein kann.

Die Grossrätin und der Grossrat hoffen, mit ihrer Motion die Beteiligung der betroffenen Personen bei politischen Handlungen zu verstärken. Die Motionärin und der Motionär sind überzeugt, dass ihr politisches Interesse und Engagement auch via Mitwirken in einem Wahlbüro bei kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen gefördert würde.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitung

Grossrätin Eliane Aebischer und Grossrat Elias Moussa stellen fest, dass es derzeit sehr schwierig ist, Ausländerinnen und Ausländer zu ermutigen, in der Politik mitzuwirken.

Eine Möglichkeit, sie zur Teilnahme in der Politik zu veranlassen, wäre ihrer Ansicht nach, es ihnen zu erlauben, als Mitglieder des Büros oder als Stimmzählerinnen und Stimmzähler an den Tätigkeiten des Wahlbüros der Gemeinde mitzuwirken, und zwar bei kommunalen, kantonalen und/oder eidgenössischen Abstimmungen.

Der Vorschlag ist interessant, zumal die politische Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern ein wichtiger Bestandteil der Integrationspolitik ist. Hinzu kommt, unter pragmatischeren Gesichtspunkten, dass die Gemeinden manchmal Schwierigkeiten haben, motivierte Mitglieder des Wahlbüros oder Stimmzählerinnen und Stimmzähler zu finden.

Es muss jedoch geprüft werden, ob dieser Vorschlag mit dem aktuellen demokratischen System vereinbar ist. Der Staatsrat hebt im Übrigen die Unterscheidung der freiburgischen Gesetzgebung zwischen der Funktion als Mitglied des Wahlbüros und jener der Stimmzählerin oder des Stimmzählers hervor. Er kommt später auf diese Unterscheidung zurück.

1.1. Die Stimm- und Wahlberechtigung in der Schweiz – ein Modell auf drei Ebenen: kurze Erinnerung

Das Stimm- und Wahlrecht wird in der Schweiz auf der Ebene des Bundes, des Kantons und der Gemeinde ausgeübt.

Die Bundesgesetzgebung behandelt die Stimm- und Wahlberechtigung für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen. Die politischen Rechte (oder das Stimmrecht) auf Bundesebene sind in Art. 136 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) geregelt. Gemäss diesem Artikel erfordert das Stimmrecht auf eidgenössischer Ebene neben der politischen Volljährigkeit und dem Fehlen des Ausschlusses vom Stimmrecht (für letztere Anforderungen konkret: das Fehlen einer dauerhaften Urteilsunfähigkeit) die schweizerische Nationalität. Ausländerinnen und Ausländer haben daher kein Stimmrecht auf Bundesebene.

Die Regelung der Stimm- und Wahlberechtigung (Ausübung der politischen Rechte) in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten fällt hingegen in die Zuständigkeit der Kantone (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV).

- > Stimm- und wahlberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind gemäss Artikel 39 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) ausschliesslich mündige Schweizerinnen und Schweizer.
- > Für die politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten sieht die Verfassung des Kantons Freiburg einerseits vor:
 - > in Artikel 48 Abs. 1 Bst. a, dass Schweizerinnen und Schweizer in ihrer Wohnsitzgemeinde in Gemeindeangelegenheiten stimm- und wahlberechtigt sind, wenn sie mündig sind;

- > in Artikel 48 Abs. 1 Bst. b, dass niederlassungsberechtigte Ausländerinnen und Ausländer in ihrer Wohnsitzgemeinde, wenn sie seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, in Gemeindeangelegenheiten stimm- und wahlberechtigt sind, wenn sie mündig sind.

1.2. Die Ausübung einer Funktion bei der Wahl oder Abstimmung

Die Funktion als Mitglied des Wahlbüros wie auch die Funktion der Stimmzählerin oder des Stimmzählers sind beides Wahlfunktionen. Die Bedingungen für die Ernennung eines Mitglieds des Wahlbüros oder einer Stimmzählerin oder eines Stimmzählers sind jedoch unterschiedlich.

- > Art. 7 Abs. 1 PRG sieht vor, dass nur Personen dem **Wahlbüro** angehören können, die in der Gemeinde stimmberechtigt sind (Stimm- und Wahlrecht).

Der Gesetzgeber von 2001 hatte nicht präzisiert, auf welcher Ebene man über das Stimm- und Wahlrecht verfügen muss (kommunal, kantonale oder eidgenössisch), um dem Wahlbüro angehören zu können. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des PRG war das Stimmrecht der Ausländerinnen und Ausländer noch nicht in der freiburgischen Verfassung eingeführt worden.

- > Zur Ernennung der Stimmzählerinnen und Stimmzähler ist im PRG nichts festgehalten (vgl. Art. 7 Abs. 4 PRG).

Die Mitwirkung bei einer solchen Wahlfunktion ist als Verpflichtung im Rahmen der Rechte zu verstehen, die sich aus der Staatsbürgerschaft ergeben, genauer gesagt des Stimmrechts. So sieht der Kanton Freiburg in Artikel 8 Abs. 1 PRG vor, dass jede zum Mitglied des Wahlbüros oder zur Stimmzählerin oder zum Stimmzähler ernannte Person verpflichtet ist, das Amt auszuüben. Diese Pflicht, im Wahlbüro mitzuwirken oder als Stimmzählerin oder Stimmzähler zu walten, kann sogar strafrechtlich geahndet werden, wenn sie nicht befolgt wird (vgl. Art. 158 Abs. 1 Bst. a PRG).

Da es sich um eine zusätzliche Pflicht handelt, sollten logischerweise nur Personen, die für den jeweiligen (kommunalen, kantonalen oder eidgenössischen) Urnengang stimmberechtigt sind, *verpflichtet* werden, im Wahlbüro mitzuwirken oder als Stimmzählerin oder Stimmzähler für den entsprechenden Urnengang tätig zu sein; diese Pflicht gilt genau deshalb, weil sie umgekehrt auch mit Rechten verbunden ist.

Der Vorschlag der Motionärin und des Motionärs bedarf daher einer Überprüfung, ob es möglich ist, Personen, die nicht über das Stimmrecht für den betreffenden Urnengang verfügen, zu verpflichten, sich an dem Urnengang als Mitglied des Wahlbüros oder als Stimmzählerin oder Stimmzähler zu beteiligen.

1.3. Die Kompetenzen der Mitglieder des Wahlbüros oder der Stimmzählerinnen und Stimmzähler

Nach Art. 34 BV sind *die politischen Rechte gewährleistet; die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe*. Gemäss dem Bundesgericht geht aus dieser Garantie namentlich der Anspruch hervor, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zum Ausdruck bringt. Daraus ergibt sich der Anspruch auf rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sowie auf ordnungsgemässe und sorgfältige Auszählung der Stimmen. Insbesondere müssen die für die Auszählung zuständigen Organe die verschiedenen Vorgänge zum Sortieren des Stimmmaterials, zur Beurteilung der Gültigkeit der Stimmzettel und zur Auszählung der Stimmen sorgfältig und in

Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen ausführen (vgl. BGE 1C_58/2015 vom 1. Oktober 2015, Erw. 3.2 und die zitierten Entscheide).

a) Für viele der wesentlichen Handlungen beim Auszählen der Stimmen eines Urnenganges sind in erster Linie die Mitglieder des Wahlbüros zuständig. Im Kanton Freiburg ist zum Beispiel Folgendes vorgesehen:

- > In Zusammenhang mit der *Ausübung* des Stimmrechts muss das Wahlbüro zum Beispiel dafür sorgen, dass das Stimmmaterial den Stimmberechtigten beim Urnengang zur Verfügung steht (Art. 12 Abs. 4 PRG), dass die Urnen geschlossen sind und ihre Sicherheit gewährleistet ist (Art. 14 PRG). Das Wahlbüro muss für die Aufrechterhaltung der Ordnung in den Wahllokalen und ihrer unmittelbaren Umgebung sorgen (Art. 16 PRG), die Stimmabgabe zu Hause sicherstellen (Art. 19 PRG) und den Urnengang für geschlossen erklären (Art. 20 PRG).
- > Bei den Tätigkeiten, die auf den Urnengang folgen, also der Auszählung der Stimmen, hat das Wahlbüro zahlreiche *Entscheidungskompetenzen*, die einen entscheidenden Einfluss auf die Resultate haben können. Es handelt sich zum Beispiel um die Verantwortung für die Auszählung (Art. 21 PRG, Art. 72 PRG; 88 PRG). Im Rahmen dieser Aufgabe muss das Wahlbüro über die Gültigkeit der Stimmzettel oder Wahllisten entscheiden (Art. 22 Abs. 3 PRG), bzw. je nach Urnengang auch die Sitze auf die einzelnen Listen verteilen (Art. 73 PRG). Des Weiteren muss das Wahlbüro auch eine ordnungsgemässe und sichere Auszählung gewährleisten (Art. 22a ff. PRG). Es muss die detaillierten Ergebnisse der Stimmenauszählung (Art. 26 PRG) ermitteln, sie den weiteren zuständigen Behörden mitteilen (Art. 27 und 28 PRG), bzw. manchmal auch Personen für gewählt erklären (Art. 76 Abs. 4 Bst. b PRG; Art. 82 Abs. 4 Bst. b PRG; Art. 94 PRG) oder Personen, welche die Wahl ablehnen, und die nicht wählbaren Personen streichen (Art. 81 Abs. 4 PRG; Art. 99 Abs. 4 PRG).

Aufgrund der Bedeutung dieses Organs und seiner Aufgaben ist es verständlich, dass in Art. 149 PRG eine einschlägige Bestimmung zu seiner Zusammensetzung (Vorschriftsmässigkeit der Zusammensetzung des Wahlbüros) vorgesehen ist: *Jede stimmberechtigte Person und jede körperschaftlich organisierte Partei oder Wählergruppe kann die Zusammensetzung eines Wahlbüros bestreiten.*

b) Die **Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler** arbeiten unter der Verantwortung der Mitglieder des Wahlbüros. Die Personen, die für diese Aufgabe bestimmt wurden, haben keine Entscheidungskompetenz. Ihre Aufgabe beschränkt sich darauf, an den Abstimmungsvorgängen, also an Vollzugsaufgaben, mitzuwirken (vgl. Art. 7 Abs. 4 PRG und für eine bestimmte Aufgabe Art. 17 Abs. 2 PRG – Nennung des Namens der Person, die abgestimmt hat).

Niemand kann sich über eine «vorschriftswidrige» Ernennung eines Stimmenzählers beschweren. Das PRG enthält für sie auf jeden Fall keine Bestimmung, wie sie in Art. 149 PRG für die Mitglieder des Wahlbüros vorgesehen ist.

2. Ansicht des Staatsrats

Angesichts dieser Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass nur Personen, die über das Stimm- und Wahlrecht der jeweiligen «Ebene» eines Urnengangs (kommunal, kantonal oder eidgenössisch) verfügen, berechtigt sind, im **Wahlbüro**, d. h. an Entscheiden zu besagtem Urnengang mitzuwirken. Konkret hält er es für nicht denkbar, dass einer Person, die in kantonalen Angelegenheiten nicht stimmberechtigt ist, die Zuständigkeit übertragen wird, über die Gültigkeit der bei einem solchen Urnengang abgegebenen Stimmzettel zu entscheiden. Das Gleiche gilt für

Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene. Daraus folgt, dass die Funktion als Mitglied eines **Wahlbüros** nur von Personen wahrgenommen werden kann, die über das entsprechende Stimm- und Wahlrecht verfügen. Dies war wahrscheinlich auch der vom Gesetzgeber im Jahr 2001 zum Ausdruck gebrachte Wille. Der Staatsrat beabsichtigt nicht, die Gesetzgebung in diesem Punkt anzupassen.

Die Frage der **Stimmzählerinnen und Stimmzähler** kann, gemäss dem Staatsrat, auf andere Weise gelöst werden, da diese über keine Entscheidungskompetenz verfügen. Nichts verbietet es Personen, die nicht über das Stimm- und Wahlrecht für den betreffenden Urnengang verfügen (z. B.: Minderjährigen oder ausländischen Staatsangehörigen), oder sollte es ihnen verbieten, diese Aufgabe wahrzunehmen, natürlich sofern sie dazu fähig sind. Der Gemeinderat kann hier die Stimmzählerinnen und Stimmzähler eigenständig bestimmen (vgl. Art. 7 Abs. 4 PRG). Diese Aufgabe muss lediglich unter der Verantwortung des Wahlbüros ausgeführt werden. Die Mitwirkung von ausländischen Staatsangehörigen, die in der entsprechenden Gemeinde wohnhaft sind, als **Stimmzähler** bei kommunalen, kantonalen oder eidgenössischen Wahlen ist gemäss dem Staatsrat somit zulässig.

Daraus folgt, dass somit keine Anpassung des PRG notwendig ist, um die Ziele der Motionäre zu erreichen.

3. Schlussfolgerung

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

22. Januar 2019