Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion 2023-GC-33
Vorfrankierte Abstimmungscouverts für Freiburg

Urheber:	**Schneuwly Achim / Bürgisser Nicolas**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**46**
Einreichung:	**10.02.2023**
Begründung:	**10.02.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**10.02.2023**
Antwort des Staatsrats:	**16.05.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 10. Februar 2023 eingereichten und begründeten Motion laden die Grossräte Achim Schneuwly und Nicolas Bürgisser den Staatsrat ein, eine Rechtsgrundlage bei Wahlen und Abstimmungen zu schaffen, nach der der Kanton neu die Versandkosten für die briefliche Stimmabgabe übernehmen soll. Nach ihrem Antrag soll die briefliche Stimmabgabe für die Stimmberechtigten für eidgenössische, kantonale und kommunale Abstimmungen respektive Wahlen kostenlos werden. Gegebenenfalls würde der Kanton die Portokosten übernehmen.

Die Motionäre halten diese Massnahme für wichtig, da die Stimmbeteiligung in der Schweiz derzeit auf sehr tiefem Niveau stagniert, mit nicht einmal 50 % der stimmberechtigen Personen, die Gebrauch von ihrem Mitspracherecht machen. Diese Situation ist besorgniserregend, da das Schweizer System der direkten Demokratie weltweit einzigartig ist und auf der Mitsprache der Bevölkerung beruht.

Um die Stimmbeteiligung zu steigern, schlagen die Verfasser das Vorfrankieren der Abstimmungscouverts vor. Diese Massnahme sei bereits in 10 Schweizer Kantonen (Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Graubünden, Obwalden, St. Gallen, Zug und Zürich) umgesetzt worden.

Gemäss den Ergebnissen von zwei wissenschaftlichen Studien der Universitäten Freiburg und Zürich ist dort, wo die briefliche Abstimmung kostenlos ist, die Wahlbeteiligung um etwa 2 % gestiegen. Diese als erheblich angesehene Steigerung sei darauf zurückzuführen, dass durch das Vorfrankieren der Aufwand für die Abstimmenden reduziert wird, da die Kosten und die Notwendigkeit des Kaufs von Briefmarken wegfallen. Heutzutage hätten viele Stimmberechtigte keine Briefmarken zur Hand.

Die Motionäre sind sich bewusst, dass diese Massnahme mit Kosten verbunden ist, aber sie sind der Ansicht, dass die Vorteile für die Demokratie und die Wahlbeteiligung diese Ausgaben rechtfertigen. Im Übrigen halten sie fest, dass die Gemeinden einen Initialaufwand hätten, da ein Datamatrix-Code auf den Stimmrechtsausweisen angebracht werden müsste, um die vorfrankierten Couverts verwenden zu können.

Zusammenfassend sind die Verfasser der Motion der Ansicht, dass sich die Kosten dieser Massnahme, die auf rund 1.10 Franken pro Wähler geschätzt werden, lohnen, um die Wahlbeteiligung zu fördern und die Volksrechte, die wichtigste Grundlage der Schweizer Demokratie, zu bewahren.

II. Antwort des Staatsrats

Laut der von den Motionären zitierten Studie könne die Tatsache, dass man für das Frankieren des Abstimmungscouverts bezahlen muss, einen signifikanten Einfluss auf die Stimmbeteiligung haben. Die Autoren der Studie haben die Stimmbeteiligung in 325 Berner Gemeinden in den Jahren 1989 bis 2014 untersucht. Sie haben festgestellt, dass die Stimmbeteiligung um fast 2 % geringer ist, wenn das Rückantwortcouvert frankiert werden muss. Die portofreie briefliche Stimmabgabe könne somit zur Bekämpfung der Stimmabstinenz beitragen, da sie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Möglichkeit biete, auf praktischere und einfacher zugängliche Weise abzustimmen.

Der Staatsrat ist wie die Motionäre der Ansicht, dass es wichtig ist, alle geeigneten Massnahmen zur Förderung der Stimmbeteiligung zu ergreifen. Er stellt jedoch fest, dass sich die Situation in Bern nicht direkt auf den Kanton Freiburg übertragen lässt, und ist skeptisch, ob der von den Motionären formulierte Vorschlag die Stimm- und Wahlbeteiligung tatsächlich steigern könnte.

Zahlreichen Studien zufolge wird die Wahlbeteiligung nämlich vorrangig von mehreren Faktoren beeinflusst, wie der Intensität des Wahlkampfs, dem Bildungsniveau und der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Im Wesentlichen gilt: Wenn die wahlberechtigte Person nicht die Zeit oder die Energie hat, sich zu informieren, geht sie nicht wählen. Nach Auskunft der Gemeinden Gruyères und Freiburg, die das Porto für die Rücksendung des Stimmmaterials bereits übernehmen, stellte sich heraus, dass eine Schätzung der konkreten Auswirkungen dieser Leistung auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger für sie nicht bezifferbar ist. Im Wesentlichen wird insgesamt festgestellt, dass das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger nach wie vor vom Gegenstand der Abstimmung abhängt und dass die jüngeren Generationen die Briefwahl stärker nutzen als die älteren.

Die Hauptgründe für das Fernbleiben von der Urne scheinen auch in der Komplexität der Themen und der hohen Frequenz der Abstimmungen zu liegen. Im Gegensatz zu anderen Ländern können die Schweizer Bürgerinnen und Bürger ihre politische Meinung bekanntlich mehrmals im Jahr auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zum Ausdruck bringen. Das relativiert vielleicht die Bedeutung von Abstimmungen bei den Bürgerinnen und Bürgern und kann sie wählerisch machen. Häufig ist auch festzustellen, dass die Beteiligung offenbar von der Art der Abstimmungsvorlagen und der Berichterstattung in den Medien beeinflusst wird. Komplexe oder sehr technische Themen schrecken die Wählerinnen und Wähler in der Regel ab.

Im Übrigen gibt es Menschen, die nicht wählen gehen und auch nicht wählen werden, egal, was man unternimmt, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen: Es handelt sich um einen kleinen Teil der Wahlberechtigten, der nichts mehr von Politik hören will, und einen anderen Teil, der nicht mehr an politische Parteien und Organisationen glaubt und Wahlen boykottiert. Es gibt auch einen Zusammenhang mit dem Alter, da die Beteiligung mit dem Eintritt ins hohe Alter offenbar abnimmt.

Die Briefwahl hat das Abstimmungsverfahren zwar vereinfacht. Dies ist natürlich sehr positiv, aber die meisten Studien weisen auch darauf hin, dass sie keine grundlegenden Auswirkungen auf die Stimmbeteiligung hatte. Die Einführung der Briefwahl soll die Wahlbeteiligung auf schweizerischer Ebene tatsächlich um etwa 4 % bis 5 % erhöht haben. Heute liegt die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen bei 45,41 % und bei eidgenössischen Wahlen bei 45,01 %. Im Kanton Freiburg liegt die durchschnittliche Beteiligung bei den kantonalen Wahlen bei 38,37 % und bei den kantonalen Abstimmungen bei 39,27 %. Das bedeutet im Wesentlichen, dass sich im Allgemeinen immer noch 56,38 % der Gesamtheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stimme enthalten, obwohl 100 % der Wählerschaft per Briefwahl abstimmen könnten.

Ausgehend von der Annahme, dass Demokratie zwar unbezahlbar ist, aber dennoch ihren Preis hat, muss daher untersucht werden, ob die Kosten für eine 2%ige Erhöhung der Wahlbeteiligung verhältnismässig sind oder nicht.

Zur Durchführung dieser Berechnung werden folgende Annahmen getroffen:

1) Einheitspreis von 1.20 Franken pro Rückantwortcouvert;
2) durchschnittliche Anzahl von 212 000 Wählern;
3) geschätzte 47 % der Stimmberechtigten (212 000 x 47 %), die an den Abstimmungen teilnehmen würden (d. h. der aktuelle Durchschnitt von 45 %, erhöht um 2 % dank des vorfrankierten Portos), d. h. 99 640 Wählerinnen und Wähler.
4) oder die Berücksichtigung des aktuellen Anteils derselben Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen (26,19 %), erhöht um 2 %, d. h. 28,19 %, was 26 893 Wählerinnen und Wählern entspricht (212 000 x 45 % = 95 400 x 28,19 % = 26 893).

Auf dieser Grundlage und unter weiteren Annahmen können die Kosten wie folgt geschätzt werden:

a) In einer ersten, idealistischen Annahme, die davon ausgeht, dass 47 % der Stimmberechtigten (d. h. 99 640 Personen) vom bezahlten Porto profitieren, würden sich die Kosten auf insgesamt 119 568 Franken pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit ein Höchstbetrag von 478 271 Franken vorgesehen werden.
b) Bei der zweiten, realistischeren Annahme, dass der aktuelle Anteil der Wähler, die die Dienste der Post in Anspruch nehmen, plus 2 %, also 26 893 Wähler, vom bezahlten Porto profitieren würde, würden sich die Kosten auf insgesamt 32 276.60 Franken pro Urnengang belaufen. Bei durchschnittlich vier Abstimmungen pro Jahr müsste somit ein Höchstbetrag von 129 086.40 Franken vorgesehen werden.

Es ist auch anzumerken, dass im Kanton Freiburg bei Volksabstimmungen eine besondere Praxis ausgeprägt ist. Eine besonders hohe Anzahl an vorzeitigen Stimmabgaben erfolgt nämlich nicht per Post, sondern durch Abgabe bei der Gemeinde, entweder am Schalter der Gemeindeverwaltung oder in einem dafür vorgesehenen Briefkasten. Die diesbezüglichen Zahlen aus der letzten Erhebung im Kanton Freiburg (2018) sind in dieser Hinsicht sogar recht erbaulich:

Vorzeitige Stimmabgabe in den Bezirken des Kantons Freiburg:

Bezirke	**Abstimmung per Postversand**	**Abstimmung durch Abgabe bei der Gemeinde**	**Total**	**% vorzeitige Stimmabgaben durch Abgabe bei der Gemeinde**
Saanebezirk	7 096	7 726	14 822	52,13
Sensebezirk	500	7 121	7 621	94,44
Greyerzbezirk	1 091	6 250	7 341	85,14
Seebezirk	2 283	4 075	6 358	64,09
Glanebezirk	251	2 595	2 846	91,18
Broyebezirk	703	4 015	4 718	85,10
Vivisbachbezirk	230	2 482	2 712	91,52
Total	**12 154**	**34 264**	**46 418**	
Total %	**26,18**	**73,82**	**100**	**73,81 (kantonaler Durchschnitt)**

Im Wesentlichen zeigt sich, dass durchschnittlich über 73 Prozent der Stimmen direkt bei der Gemeinde abgegeben werden. Im Sensebezirk werden sogar über 94 % der Stimmen bei der Gemeinde eingereicht. Dies relativiert den tatsächlichen Effekt des Anstiegs von zwei Prozentpunkten, der von den von den Motionären zitierten Forschern vorgebracht wurde, und zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger die kostenlosen Abstimmungsmöglichkeiten bereits ausgiebig nutzen. Zudem arbeiten der Bund und die Kantone derzeit an der Anpassung der Verfahren und Anforderungen und hoffen, dass das E-Voting bald wiederaufgenommen werden kann. Dadurch ergibt sich eine weitere Möglichkeit, die Stimme kostenlos abzugeben.

Der Staatsrat teilt mit den Motionären das Bestreben, die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Er ist jedoch überzeugt, dass die Übernahme des Portos für die Antwort bei Wahlen und Abstimmungen durch den Staat nicht die gewünschten Auswirkungen hätte, dies Angesichts der Besonderheiten im Kanton Freiburg, insbesondere der Tatsache, dass einige Gemeinden diese Dienstleistung bereits anbieten, und der ausgeprägten Tendenz, sein Wahlmaterial kostenlos bei der Gemeinde abzugeben. Auch zieht es der Staatsrat vor, das Geld der Steuerzahler für wirklich wirksame Massnahmen einzusetzen. Er ist daher der Ansicht, dass die Verpflichtungen, die zur Umsetzung der vorgeschlagenen Lösung notwendig sind, im Vergleich zum erwarteten Ergebnis unverhältnismässig hoch sind.

Antrag

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat, die Motion abzulehnen.