



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	173-2020
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2020.RRGR.227
Eingereicht am:	10.06.2020
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	von Arx (Schliern b. Köniz, glp) (Sprecher/in) Gnägi (Aarberg, BDP) Stampfli (Bern, SP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	1381/2020 vom 02. Dezember 2020
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Punktweise beschlossen Pt. 1 Annahme als Postulat Pt. 2 und 3: Ablehnung

Volksrechte weiter digitalisieren – auch ohne E-Voting

Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass dem Grossen Rat die nötigen gesetzlichen Anpassungen vorgelegt werden,

1. 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
2. damit Gemeinden im Kanton Bern elektronische Unterschriftensammlungen für Initiativen (Art. 15 ff. GG) und Referenden (Art. 14 GG) erlauben können
3. damit im Kanton Bern elektronische Unterschriftensammlungen für Initiativen (Art. 58 ff. KV) und fakultative Volksabstimmungen inkl. Volksvorschläge (Art. 62 f. KV) ermöglicht werden

Begründung:

Die Digitalisierung schafft neue Möglichkeiten, auch im Bereich der Volksrechte. Während die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) aus Gründen der Datensicherheit und der Transparenz sehr kritisch diskutiert wird, gibt es der Stimmabgabe vorgelagerte Prozesse, wo Digitalisierungsschritte bestens möglich sind.

Der Umgang mit elektronischen Unterlagen hat sich verbreitet und wird beliebter. Zudem liegt das grösste Papiersparpotenzial bei Abstimmungen und Wahlen nicht bei den für die Stimmabgabe nötigen Unterlagen

(Stimmzettel, Stimmkarte usw.), sondern beim Informationsmaterial (Abstimmungsbüchlein, Wahlprospekte usw.). Darum sollen Gemeinden, die dies wünschen, ihren Stimmberechtigten eine Wahlmöglichkeit gewähren können. Das Informationsmaterial wird dann, sofern das heute nicht ohnehin schon der Fall ist, im Internet elektronisch zur Verfügung gestellt.

Dank elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) können der organisatorische und der personelle Aufwand bei den Komitees und beim Staat (Stichwort: Beglaubigung) reduziert werden. Zudem können mit der Erweiterung auf elektronische Unterschriftensammlungen breitere Bevölkerungskreise erreicht werden als heute. Anders als bei der Stimmabgabe muss kein Stimmgeheimnis gewahrt werden, weswegen auch keine grösseren technischen Sicherheitsprobleme bestehen. Mit der Ermöglichung elektronischer Unterschriftensammlungen kann die direkte Demokratie gestärkt und modernisiert werden, gleichzeitig wird die Bürokratie reduziert.

Antwort des Regierungsrates

Ziffer 1:

Das Bundesrecht verlangt für eidgenössische Abstimmungen die Zustellung der Stimmzettel und der Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten (Art. 11 Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]). Den Kantonen wird erlaubt, «durch Gesetz, die Gemeinden zu ermächtigen, Abstimmungsvorlage und Erläuterung pro Haushalt nur einmal zuzustellen, es sei denn ein stimmberechtigtes Haushaltmitglied verlange die persönliche Zustellung». Aus diesen Bestimmungen ist zu schliessen, dass für die Abstimmungserläuterung grundsätzlich eine persönliche Zustellung verlangt wird und ein Zurverfügungstellen der Informationen auf dem Internet nicht genügt. Betreffend die Nationalratswahlen bestimmt das Bundesrecht, dass die Kantone den Stimmberechtigten die Wahlzettel und eine Wahlanleitung der Bundeskanzlei zustellen (Art. 33 Abs. 2 und 34 BPR). Die Zustellung von Wahlwerbematerial der Parteien, wie sie der Kanton Bern praktiziert, verlangt das Bundesrecht nicht.

Das kantonale Recht verlangt für die kantonalen Wahlen und Abstimmungen die Zusendung des Stimmrechtsausweises, der Abstimmungsvorlagen mit den Abstimmungserläuterungen, der Stimm- und Wahlzettel und der Namenslisten bei Majorzwahlen (Art. 45 des Gesetzes über die politischen Rechte [PRG, BSG 141.1]). Den Stimmberechtigten wird zudem bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen «das Werbematerial aller Beteiligten» zugestellt (Art. 48 Abs. 1 PRG). Einen derartigen staatlich bezahlten Versand des Werbematerials der Parteien kennen nur wenige Kantone. Bei den Nationalrats- und Ständeratswahlen 2019 betrug im Kanton Bern das Gewicht der mit dem Wahlmaterial verschickten Werbeprospekte rund 320 Gramm pro Couvert. Insgesamt wurden rund 230 Tonnen Werbematerial mit dem amtlichen Wahlversand verschickt. Der Versand des Werbematerials führte im Jahr 2019 zu Porto-Mehrkosten von rund 350'000 Franken, die von den Gemeinden zu zahlen waren, aufgrund der diesbezüglichen jährlichen pauschalen Abgeltung im Lastenausgleich «neue Aufgabenteilung» aber letztlich vom Kanton übernommen wurden.

Die Regeln für den Versand des Materials bei Gemeindeabstimmungen und -wahlen werden im Rahmen des Gemeindegesetzes von den Gemeinden festgelegt. Diese entsprechen weitgehend den kantonalen Bestimmungen.

Von den Motionären wird nicht in Frage gestellt, dass der Stimmrechtsausweis und die Stimm- und Wahlzettel auch weiterhin allen Stimmberechtigten physisch zugestellt werden sollen. Aus Sicht des Regierungsrats kann aber durchaus, wie im Vorstoss gefordert wird, betreffend kantonale und kommunale Abstimmungen abgeklärt werden, ob Stimmberechtigte auf die physische Zustellung von Abstimmungserläuterungen sollen verzichten können. Es kann auch diskutiert werden, ob den Stimmberechtigten ermöglicht werden soll, auf die Zustellung des Werbematerials der Parteien zu verzichten. Eine entspre-

chende Lösung kennt das kantonale Recht heute für die Auslandschweizer Stimmberechtigten. Schliesslich kann auch, weitergehend, thematisiert werden, ob – in einer Zeit, in der sich den Parteien mittlerweile vielfältige Werbemöglichkeiten im Internet und in den sozialen Medien bieten – auf die Beilage von Werbematerial im amtlichen Wahlversand nicht gänzlich verzichtet werden kann.

Es stellen sich bei diesen Themen komplexe rechtliche Fragen, z.B. inwieweit ein Bereitstellen der Abstimmungsinformationen auf dem Internet der Garantie der politischen Rechte nach Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung genügt, und es stellen sich auch organisatorische Fragen bezüglich der Abwicklung der Abstimmungs- und Wahlversände, die mit den dafür zuständigen Gemeinden näher angeschaut werden müssten. Der Regierungsrat ist demzufolge bereit, Ziffer 1 des Vorstosses als Postulat entgegenzunehmen, um die angesprochenen Abklärungen vorzunehmen und gegebenenfalls dem Parlament einen Normvorschlag zu unterbreiten.

Ziffern 2 und 3:

Der Bundesrat hat im April 2017 die Arbeiten am Projekt E-Collecting auf Bundesebene vorderhand sistiert, weil er andere Projekte im Bereich der Digitalisierung prioritär verfolgen will. Im Kanton St. Gallen hat der Kantonsrat den Regierungsrat im November 2018 beauftragt, Rechtsgrundlagen für E-Collecting-Pilotversuche zu schaffen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat in Aussicht gestellt, E-Collecting im Rahmen einer breiten Diskussion über die Digitalisierung der politischen Rechte zu thematisieren. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hingegen empfiehlt dem Kantonsrat einen Vorstoss für E-Collecting zur Ablehnung. Ohne fachliche und organisatorische Unterstützung durch den Bund seien Arbeiten zur Einführung einer vollständig elektronischen Geschäftsabwicklung der Unterzeichnung und Prüfung von Unterschriften von Initiativen und Referenden, auch mit einer Beschränkung auf kantonale Initiativen und Referenden, kaum zielführend.

In seiner Antwort auf die Motion 18.3062 Grüter: «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» machte der Bundesrat auf mehrere kritische und derzeit nicht geklärte Aspekte eines E-Collecting aufmerksam. So dient das Erfordernis des eigenhändigen Ausfüllens des Unterschriftenbogens dem Schutz vor Missbräuchen und der Identifikation der unterstützenden Personen. Wie eine elektronische Signatur oder Unterschrift zur Unterzeichnung von Initiativen und Referenden missbrauchssicher gestaltet werden kann und wie eine wirksame Stimmrechtskontrolle durch die Gemeinden stattfinden kann, ist derzeit nicht gelöst. Komplexe Fragen stellen sich sowohl bei Systemen mit Unterschriften auf Touchscreens wie auch bei Unterschriftensammlungen mit elektronischen Identitäten (beispielsweise E-ID) in Sammelportalen im Internet. Bei Unterschriftensammlungen für Initiativen und Referenden fallen zudem datenschutzrechtlich sensible Daten über politische Ansichten der Stimmberechtigten an. Systeme für E-Collecting müssten die unterzeichnenden Personen davor schützen, dass ihre Identitätsmerkmale durch Schadstoffsoftware unbemerkt und gegen ihren Willen verwendet werden. Für E-Collecting bestehen hier gemäss der Antwort des Bundesrats noch keine geeigneten Lösungen. Zu bedenken sind auch demokratiepolitische Aspekte. Angesichts der massiven Erleichterungen im Vergleich zu herkömmlichen Unterschriftensammlungen könnte E-Collecting weit mehr als nur eine neue Sammelart darstellen, sondern zu einer tiefgreifenden Veränderung der direktdemokratischen Instrumente führen.¹ In dieser Situation und angesichts der ungelösten komplexen Fragen hält es der Regierungsrat zurzeit nicht für angezeigt, ein aufwändiges Projekt zur Ermöglichung elektronischer Unterschriftensammlungen auf kantonaler und kommunaler Ebene anzustossen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen vorzubereiten, nachdem der Bund seine Arbeiten am Vorhaben E-Collecting sistiert hat. Nichtsdestotrotz wird der Regierungsrat die Entwicklungen im Bund und in den Kantonen zu E-Collecting aufmerksam weiterverfolgen und mögliche Umsetzungsschritte im Kanton Bern laufend prüfen.

Verteiler

– Grosser Rat

¹ Corsin Bisaz, Uwe Serdült: E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. In LeGes 2017/S. 532