

Sitzung vom 8. Juli 2015

745. Anfrage (Demokratie in Gefahr – Rekordtiefe Wahlbeteiligung im Kanton Zürich)

Kantonsrat Josef Wiederkehr, Dietikon, sowie die Kantonsrätinnen Yvonne Bürgin, Rüti, und Corinne Thomet, Kloten, haben am 20. April 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Seit Jahrzehnten sinkt die Wahlbeteiligung im Kanton Zürich. Bei den Kantons- und Regierungsratswahlen am 12. April 2015 hat sie mit 32,65 Prozent ein neues Tief erreicht. Einzelne Gemeinden wie Oberglatt, Schlieren oder Opfikon erreichten sogar nur knapp eine Stimmbeteiligung von über 20 Prozent.

Zusätzlich zur tiefen Wahlbeteiligung ist festzustellen, dass fast 10 Prozent aller Wahlzettel der Kantonsratswahlen ungültig waren. In Winterthur lag der Prozentsatz der ungültigen Wahlzettel bei 12,6 Prozent und im Zürcher Kreis 11 sogar bei über 16 Prozent. Nicht eingerechnet sind hier die Stimmzettel, die zu spät, nach dem Wahltermin eintrafen. Diese müssen jeweils ungeöffnet vernichtet werden.

Die tiefe Wahlbeteiligung sowie die hohe Zahl der ungültigen Stimmen sind besorgniserregend, da sie das Funktionieren unseres direkt-demokratischen Systems gefährden. Am vorletzten Wochenende bestimmten weniger als ein Drittel aller Stimmbürger des Kantons Zürich, wer die Bevölkerung über die nächsten vier Jahre in Parlament und Exekutive vertreten soll. Und bedauerlicherweise bleiben auch viele junge Stimmberechtigte der Urne fern.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Aus welchen Gründen sind bei den Kantons- und Regierungsratswahlen so viele ungültige Wahlzettel eingegangen? Wo liegen die Ursachen für deren Ungültigkeit?
2. Welches sind aus Sicht des Regierungsrats die Hauptgründe, weshalb die Wahlbeteiligung seit Jahrzehnten sinkt und 2015 ein neues Tief erreicht hat?
3. Welche Massnahmen sieht der Regierungsrat vor, um die Zahl der ungültigen Wahlzettel zu verringern?

4. Welche Massnahmen schlägt der Regierungsrat vor, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen? Wie stellt er sich zur Thematik der obligatorischen Stimm- und Wahlpflicht, wie sie beispielsweise der Kanton Schaffhausen kennt?
5. Die Abstimmungshilfe Easyvote hilft jungen Wählern beim Wählen und Abstimmen. Welches Potenzial sieht der Regierungsrat im Einsatz einer Easyvote-Anleitung bei allen Stimmberechtigten, um damit die bedenklich hohe Zahl an ungültigen Stimmen zu verringern und mehr Stimmberechtigte an die Urne zu bringen? Wäre er bereit, die Broschüren zu den Abstimmungen zentral einzukaufen und den interessierten Gemeinden zur Verfügung zu stellen, allenfalls gegen ein Entgelt?
6. Im August 2014 wurde von der JCVP eine Petition für mehr Staatskunde an Zürcher Schulen eingereicht. Welches Potenzial sieht der Regierungsrat in der Einführung eines Staatskunde-Fachs zur Förderung der politischen Beteiligung der jungen Wähler? Wie gedenkt er sich diesbezüglich aktiver einzubringen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Josef Wiederkehr, Dietikon, Yvonne Bürgin, Rüti, und Corinne Thomet, Kloten, wird wie folgt beantwortet:

Ungültige Wahl- und Stimmzettel bieten immer wieder Anlass zur Diskussion. Der Regierungsrat hat wiederholt ähnliche Anfragen beantwortet:

- KR-Nr. 268/2001 betreffend Ungültige Stimmen bei den Kantonsratswahlen 1999
- KR-Nr. 129/2006 betreffend Gemeindewahlen nach dem neuen Gesetz über die Politischen Rechte
- KR-Nr. 327/2006 betreffend Unverfälschter Wählerwille dank Beiblatt für Regierungsratswahlen
- KR-Nr. 134/2007 betreffend Markante Unterschiede bei ungültigen und ungestempelten Wahlzetteln
- KR-Nr. 72/2010 betreffend Gemeindewahlen nach dem erneut neuen Gesetz über die Politischen Rechte.

Diese Ausführungen gelten nach wie vor, sodass vorab darauf verwiesen werden kann.

Zu Frage 1:

Dass bei den Kantonsratswahlen viel mehr ungültige Wahlzettel eingereicht werden als bei den übrigen Urnengängen, ist insbesondere auf die Zählweise der Proporzwahlzettel zurückzuführen. Reicht eine Wählerin oder ein Wähler mehrere Wahlzettel zur gleichen Sache ein, sind sämtliche dieser Wahlzettel einzeln als ungültig zu erfassen (vgl. Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. Oktober 1999). Dadurch ist die Ungültigkeitsquote bei Wahlen mit mehreren Wahlzetteln, wie bei den Kantonsratswahlen, viel höher. Bei den Regierungsratswahlen hingegen erhält jeder Wähler lediglich einen Wahlzettel. Es kann also auch nur ein Wahlzettel pro Person ungültig eingelegt werden. Die Anzahl der ungültigen Wahlzettel bei der Regierungsratswahl 2015 unterschied sich denn auch nicht massgeblich von der Ungültigkeitsquote bei anderen Wahlen und Abstimmungen. Der Vergleich mit dem Urnengang vom 8. März 2015 hat beispielsweise bestätigt, dass es keine bedeutsamen Abweichungen in der Zahl der ungültigen Stimm- bzw. Wahlzettel gab.

Neben der Zählweise bei Proporzwahlen gehört der nicht unterzeichnete oder gar nicht beigelegte Stimmrechtsausweis bei der brieflichen Stimmabgabe zu den Hauptursachen für die Zahl der ungültigen Wahlzettel. Beim Urnengang vom 12. April 2015 wurden insgesamt 302 594 Stimmrechtsausweise eingereicht, wovon 2276 (0,8%) nicht unterzeichnet waren. Nur 15 Couverts wurden ohne Stimmrechtsausweis eingereicht.

Zu Frage 2:

Die Wahlbeteiligung bei kantonalen Gesamterneuerungswahlen ging in den letzten 40 Jahren stetig zurück. Der Regierungsrat nimmt diese Entwicklung mit Besorgnis zur Kenntnis. Konkret ist die Wahlbeteiligung von 43,3% 1975 auf den gegenwärtigen Stand von 32,7% gesunken. Die Wahlbeteiligung bei den Nationalratswahlen hat im gleichen Zeitraum lediglich um 3,7% abgenommen und ist seit 1995 sogar wieder etwas angestiegen. Setzt man die Anzahl der Stimmenden ins Verhältnis zur gesamten Wohnbevölkerung haben am 12. April 2015 20,2% der Bevölkerung den neuen Kantonsrat und den neuen Regierungsrat gewählt.

Die stark sinkende Wahlbeteiligung ist im Vergleich zu den nationalen Wahlen ein kantonales, aber auch kommunales Phänomen. Der Kanton Zürich steht damit im Übrigen nicht allein. Ausnahmen gibt es zwar (z. B. in den Kantonen Schwyz, Basel-Landschaft und Basel-Stadt), allgemein aber war die Tendenz in den meisten Mittellandkantonen sinkend. Andreas Ladner spricht in seiner gesamtschweizerischen Längsschnittanalyse des lokalen Wahlgeschehens (Andreas Ladner, Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergeb-

nisse 1988–2009. Cahier de l'IDHEAP 263/2011, S. 26 ff.) entsprechend von einer Verlagerung des politischen Interesses auf die nationale Ebene – einer «Nationalisierung der Politik».

Die politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass die Partizipation einerseits durch individuelle Merkmale wie Alter, Einkommen oder Ausbildung beeinflusst wird, andererseits aber auch kontextuelle Faktoren eine Rolle spielen (Marc Bühlmann / Markus Freitag, Individual and Contextual Determinants of Electoral Participation. *Political Science Review* 12(4): S. 13–47; Markus Freitag, «Labor Schweiz: Vergleichende Wahlbeteiligungsforschung bei kantonalen Parlamentswahlen», *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 57, Heft 4, 2005, S. 667–690). Besonders wichtig sind Letztere für die Stimmbeteiligung auf der subnationalen Ebene. Dieser Kontext hat sich, insbesondere in den Kantonen des Mittellandes, zu denen auch Zürich gehört, stark gewandelt. Die politischen Grenzen fallen mit den funktionalen Räumen immer weniger zusammen. Für die einzelne Person bedeutet diese «Metropolitanisierung» eine Veränderung des Lebensumfeldes, welche die Partizipation am lokalen politischen Geschehen tendenziell negativ beeinflusst (Daniel Kübler / Urs Scheuss / Philippe Rochat, The Metropolitan Bases of Political Cleavage in Switzerland in: *The Political Ecology of the Metropolis: Metropolitan Sources of Electoral Behaviour in Eleven Countries* M. Sellers Jefferey, Daniel Kübler, Melanie Walter-Rogg / R. Alan Walks [eds.] Colchester, ECPR Press, 2013, S. 515.): Die Sesshaftigkeit ist geringer als früher, die partizipationsfördernde lokale Verwurzelung nimmt dadurch ab. Die (Pendel-)Mobilität hat zugenommen, selbst Wohn- und Arbeitskanton sind oft nicht mehr dieselben. Die Identifikation mit dem Wohnkanton, in dem die politischen Rechte ausgeübt werden, wird dadurch tendenziell geschwächt. Noch ausgeprägter gilt dies für die Identifikation mit dem regionalen Rahmen der Kantonsratswahlkreise.

Weiter liefert eine in der «NZZ am Sonntag» vorgestellte neue Studie der Universität Bern (Mathias Fatke / Markus Freitag) aufschlussreiche Antworten zur Frage der Wahlbeteiligung (vgl. «NZZ am Sonntag» vom 19. April 2015). Dabei wurden gestützt auf eine Nachwahlbefragung zu den Nationalratswahlen 2011 sechs Typen von Nichtwählenden identifiziert.

- Die erste und grösste Gruppe sind die Desinteressierten (25%). Sie sind zufrieden mit Institutionen und Politikerinnen und Politikern und gehen nur nach «Lust und Laune» und nur bei Abstimmungen an die Urne.
- Die zweite Gruppe ist jene der Verdrossenen (16%). Diese haben sich längerfristig von der Politik abgewandt und nehmen auch nicht an Abstimmungen teil.

- Die dritte Gruppe ist jene der nur Abstimmenden (12%). Diese Gruppe übt ihre politischen Rechte zwar regelmässig, aber ebenfalls nur bei Abstimmungen aus.
- Der vierte Typ ist der anders Teilnehmende (9%). Er geht zwar nicht wählen, beteiligt sich aber in anderer Form am politischen Geschehen, z. B. mit Demonstrationen, Unterschriftensammlungen und Spendenaktionen.
- Der fünfte Typ ist sozial isoliert (18%). Es sind eher Ältere, Geschiedene, Verwitwete und Arbeitslose. Ihnen fehlt das motivierende Umfeld, sich für Politik zu interessieren.
- Der sechste Typ ist am zweithäufigsten vertreten: Die Inkompetenten (20%) wissen mangels Interesse äusserst wenig über Politik und lesen keine Nachrichten, sie haben das niedrigste Einkommen von allen Nichtwählenden.

Daraus ergibt sich, dass rund ein Fünftel der Nichtwählenden zu wenig weiss, um überhaupt einen Wahlentscheid zu fällen.

Schliesslich fällt auf, dass die Stimmbeteiligung bei Abstimmungen über Sachvorlagen regelmässig höher ist als bei Wahlen, was darauf schliessen lässt, dass die Stimmberechtigten an einem Urnengang umso mehr teilnehmen, als sie sich vom Ergebnis direkt betroffen fühlen.

Zu Frage 3:

Es ist aus demokratischer Sicht unbefriedigend, wenn es bei Parlamentswahlen zu einer hohen Ungültigkeitsquote bei den Wahlzetteln kommt. Allerdings hängt dies wie erwähnt mit der Anzahl der zur Verfügung stehenden Wahlzettel bei Proporzahlen zusammen. Zudem werden die Stimmberechtigten bereits heute sehr ausführlich durch die Wahl- und Abstimmungsunterlagen informiert. Weitere Massnahmen sind deshalb nicht angezeigt.

Zu Frage 4:

Gerade bei Jugendlichen kann mit geeigneten Massnahmen mittel- bis langfristig das Interesse an einer stärkeren Beteiligung bei Wahlen geweckt werden. In Schweden beispielsweise werden Musterprojektwochen in den Schulen durchgeführt um das Interesse der Jugendlichen zu fördern. In solchen Projektwochen werden die echten Wahlen mit Verteilung der Rollen aller Akteure (Kandidierende, Stimmberechtigte, Wahlbehörden usw.) virtuell durchgespielt.

Zudem erwartet der Regierungsrat durch das E-Voting längerfristig zumindest eine mindestens konstante Wahlbeteiligung.

Nicht als geeignete Massnahme ist die Wiedereinführung des Stimmzwangs zu betrachten. Dieser ist im Kanton Zürich auf den 1. Januar 1984 abgeschafft worden. Der Verzicht auf den Stimmzwang ist eine landes-

weite Tendenz. Die Stimm- und Wahlpflicht bzw. der Stimmzwang besteht nur noch im Kanton Schaffhausen. Die Stimmberechtigung soll eben gerade keinen Zwang bedeuten, sondern das Recht und die Möglichkeit, am politischen Geschehen teilzunehmen.

Zu Frage 5:

Die Abstimmungshilfe Easyvote wird von privater Seite erstellt und ist keine amtliche Information zu Wahlen oder Abstimmungen. Die Stimmberechtigten werden mit der Wahlanleitung in den amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen ausführlich darüber informiert, wie sie die Wahlzettel ausfüllen müssen, damit diese gültig sind. Ebenso wird in den Unterlagen mehrfach darauf aufmerksam gemacht, dass der Stimmrechtsausweis – von der stimmberechtigten Person unterzeichnet – bei der brieflichen Stimmabgabe mitgeschickt werden muss. Eine Ergänzung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen mit noch mehr Informationen bzw. Wahlanleitungen würde diese eher unübersichtlicher machen.

Es ist deshalb fraglich, ob dadurch die Wahlbeteiligung gefördert würde. Es ist zudem anzunehmen, dass Stimmberechtigte, die bei der brieflichen Stimmabgabe die formalen Vorgaben nicht einhalten, die Wahlanleitung und weiteren Hinweise in den Unterlagen regelmässig gar nicht lesen. Deshalb erachtet der Regierungsrat eine zusätzliche Anleitung, welche die Unterlagen noch umfangreicher macht, als nicht zweckdienlich. Schliesslich definiert § 60 Abs. 1 GPR den Inhalt der Wahl- und Abstimmungsunterlagen genau. Weitere Unterlagen sind darin nicht vorgesehen, weshalb dafür grundsätzlich auch keine Steuergelder verwendet werden dürfen. Die Abgabe von privaten Wahlanleitungen erachtet der Regierungsrat aber ohnehin als heikel. In diesem Sinne sind die in der Beantwortung der Frage 4 erwähnten Massnahmen vorzuziehen.

Zu Frage 6:

Jugendliche und junge Erwachsene beteiligen sich wie erwähnt nach wie vor weniger am politischen Geschehen der Schweiz als ihre älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger. Die politische Bildung spielt deshalb eine grosse Rolle. Dabei kommt sowohl der Schule und den Eltern als auch Parteien und Verbänden eine wichtige Aufgabe zu.

In der Volksschule, insbesondere der Sekundarstufe, ist die politische Bildung von grosser Bedeutung. Auf der Sekundarstufe ist die Staatskunde Teil der politischen Bildung. Die politische Bildung ist als fächer- und stufenübergreifender Unterrichtsgegenstand fester Bestandteil der Volksschule. Sie hat den Aufbau von Kenntnissen und Fertigkeiten zum Ziel, die als Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung des Zusammenlebens in demokratischen Gesellschaften gelten. Die Grundlage dafür bilden das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100) und der kantonale Lehrplan.

Mit der Verabschiedung eines separaten Lehrplans zur politischen Bildung hat der Bildungsrat bereits im September 2005 dokumentiert, wie wichtig die politische Bildung an der Volksschule ist. Im Lehrplan 21 ist die Staatskunde insbesondere auf der Sekundarstufe verankert. Der Kanton Zürich wird die von der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren am 31. Oktober 2014 verabschiedete Fassung des Lehrplans den kantonalen Erfordernissen anpassen und eine Lektionentafel dazu erarbeiten, wo das erforderlich ist. Es ist vorgesehen, dazu 2016 eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Frage, ob Staatskunde als Fach mit einer eigenen Lektionendotation einzuführen ist, soll im Rahmen dieser Vernehmlassung diskutiert werden.

In der Ausbildung der Volksschullehrpersonen an der Pädagogischen Hochschule Zürich werden in mehreren Ausbildungsgefässen auf allen Stufen (Kindergarten, Unterstufe, Primar- und Sekundarstufe 1) über das ganze Studium hinweg gesellschaftspolitische Themen aufgenommen und aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Die fachdidaktische Ausbildung für politische Bildung erhalten angehende Lehrpersonen auf der Sekundarstufe 1 mit Profil Geschichte. Auf den anderen Stufen wird dies im Rahmen der fachdidaktischen Ausbildung im Fach Mensch und Umwelt behandelt.

Auch an den Mittelschulen kommt der politischen Bildung eine grosse Bedeutung zu. Staatskunde wird an allen Zürcher Langgymnasien bereits im Untergymnasium, mit leicht unterschiedlicher Lektionenzahl, unterrichtet. Fester Bestandteil des Unterrichts ist das Fach Staatskunde auch im Volljährigkeitsalter von 18 Jahren, mit dem das Stimm- und Wahlrecht erlangt wird. Im Lehrplan wird Staatskunde in der Regel in Verbindung mit Geschichte aufgeführt.

Alle Zürcher Mittelschulen verfügen zudem über unterrichtsübergreifende Gefässe (z.B. Gastreferate über Mittag, Podiumsdiskussionen, Projektwochen, Exkursionen, Maturitätsarbeiten) mit Einschluss staatskundlicher und politischer Themen. Auch in weiteren Fächern (Naturwissenschaften, Sprachen/Literatur, Sozialwissenschaften) werden Gesichtspunkte des staatskundlichen und politischen Engagements aufgegriffen.

Der Umfang des Staatskundeunterrichts an den Berufsfachschulen liegt hingegen nicht in der Kompetenz des Kantons. Die Bildungsinhalte werden in den berufsspezifischen Bildungsverordnungen, den dazugehörigen Bildungsplänen sowie im Rahmenlehrplan des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) für den allgemeinbildenden Unterricht festgelegt.

Die politische Bildung hat in der Volksschule bereits einen hohen Stellenwert, unabhängig davon, ob Staatskunde als Fach mit einer eigenen Lektionendotation geführt wird. Der Regierungsrat plant daher neben der Förderung des E-Voting keine weiteren Massnahmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi