

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. März 2024

297. Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte und der Verordnung über die politischen Rechte (Stellungnahme)

1. Ausgangslage

Der Bundesrat eröffnete am 15. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11).

In Umsetzung der Motion 20.3419 Rieder sieht die Vernehmlassungsvorlage vor, Regeln für die Verschiebung oder die Absage von Abstimmungen im Bundesgesetz über die politischen Rechte zu verankern. Zudem schlägt der Bundesrat Änderungen am Rechtsmittelweg bei Abstimmungs- und Wahlbeschwerden vor (Umsetzung der Motion 22.3933 Stöckli). Andere Revisionspunkte betreffen unter anderem die Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Einsatz sogenannter Abstimmungsschablonen (Umsetzung Motion 22.3371 SPK-N), den Einsatz technischer Hilfsmittel bei der Ergebnisermittlung, die Definition des politischen Wohnsitzes sowie eine Änderung der Regeln, nach denen die Abstimmungstermine des Bundes bestimmt werden.

Im Bereich der Abstimmungsplanung sieht die Vernehmlassungsvorlage Anpassungen zur Festlegung der eidgenössischen Blanko-Abstimmungstermine im ersten und zweiten Quartal vor. Der frühe Abstimmungstermin hat sich in der Vergangenheit als nicht ideal erwiesen, da für die Information der Stimmberechtigten durch den Bundesrat, die Kampagnenführung durch die politischen Akteurinnen und Akteure und die Aufbereitung der Stimmunterlagen zwischen den Feiertagen und der Zustellung der Stimmunterlagen nur ein vergleichsweise kleines Zeitfenster zur Verfügung steht.

2. Stellungnahmen der betroffenen Kreise

Die Direktion der Justiz und des Innern lud mit Schreiben vom 22. Januar 2024 die im Kanton Zürich hauptsächlich betroffenen Kreise zur Stellungnahme ein. Hierzu gehören neben der kantonalen Verwaltung der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie die Behinderntenkonferenz des Kantons Zürich.

Die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise unterstützen die vorgeschlagenen Neuregelungen. Bei der praktischen Umsetzung zur Ausgestaltung der eidgenössischen Stimmzettel für blinde und sehbehinderte Personen unter Zuhilfenahme von Abstimmungsschablonen regt der VZGV an, eine künftige Verwendung solcher Schablonen für kommunale oder kantonale Vorlagen mitzubersichtigen.

3. Haltung des Kantons Zürich

Der Regierungsrat begrüsst die Vernehmlassungsvorlage im Grundsatz. Die beantragten Neuregelungen tragen dazu bei, die Vorbereitung und Durchführung von Volksabstimmungen zu vereinfachen und zu modernisieren. Hervorzuheben sind insbesondere die Ermöglichung der direkten Beschwerde an das Bundesgericht, die Vorgaben zur Ausgestaltung der eidgenössischen Stimmzettel für blinde und sehbehinderte Menschen sowie die verpflichtenden Plausibilitätsprüfungen von Gemeindeergebnissen durch die Kantone. Die Anpassung zur Festlegung der Blanko-Termine im ersten und zweiten Quartal wird ebenfalls begrüsst. Sie entlastet die mit der Vorbereitung der Stimm- und Wahlunterlagen betrauten Stellen und die beteiligten Akteure in Kanton und Gemeinden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Schweizerische Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an spr@bk.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 15. Dezember 2023, mit dem Sie uns die Entwürfe der Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1), des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) zur Vernehmlassung zugestellt haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die geplanten Änderungen des Bundesgesetzes und der Verordnung über die politischen Rechte sowie des Bundesgerichtsgesetzes im Grundsatz. Die beantragten Neuregelungen tragen dazu bei, die Vorbereitung und Durchführung von Volksabstimmungen zu vereinfachen und zu modernisieren. Hervorzuheben sind insbesondere die Ermöglichung der direkten Beschwerde an das Bundesgericht, die Anpassungen der eidgenössischen Stimmzettel für blinde und sehbehinderte Menschen sowie die verpflichtenden Plausibilitätsprüfungen von Gemein-

deergebnissen durch die Kantone. Die Anpassungen zur Festlegung der Blanko-Termine im ersten und zweiten Quartal führen zudem zu einer Entlastung bei den mit der Vorbereitung der Stimm- und Wahlunterlagen betrauten Stellen und der beteiligten Akteure in Kanton und Gemeinden.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

Art. 3 Politischer Wohnsitz

Die neu in Abs. 1 und 2 verankerte Übernahme der registerrechtlichen Terminologie nach Registerharmonisierungsgesetz (RHG) ist zweckmässig. Wir begrüssen die Regelung von Ausnahmen auf Verordnungsstufe. Weiter begrüssen wir die Verschiebung der Ausnahmeregelung für die Ausübung des Stimmrechts von Fahrenden in der Heimatgemeinde in Abs. 3 mit den entsprechenden redaktionellen Änderungen.

Art. 6 Stimmabgabe von Stimmberechtigten mit Behinderungen

Abs. 2

Wir unterstützen das Anliegen, dass zukünftig sehbehinderte und blinde Stimmberechtigte den eidgenössischen Stimmzettel selbstständig und unter Zuhilfenahme von Abstimmungsschablonen ausfüllen können. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Kosten für die Produktion und den Vertrieb der Abstimmungsschablonen grundsätzlich beim Bund und nicht bei Kantonen und Gemeinden anfallen werden (Ziff. 4.1. des erläuternden Berichts). Die vorgeschlagene bundesrechtliche Verankerung von schablonentauglichen Stimmzetteln wird zu entsprechenden Anpassungen der Gesetzgebung auf Kantons- und Gemeindeebene führen. Es bestehen bereits Bestrebungen auf kantonaler Ebene, wonach auch Stimmzettel von kantonalen Vorlagen für sehbehinderte und blinde Stimmberechtigte selbstständig ausfüllbar sein sollten. Im Rahmen der erforderlichen Standardisierung der Stimmzettel zur Nutzung von Abstimmungsschablonen wäre daher auch zu prüfen, inwiefern solche Abstimmungsschablonen auch für kantonale und kommunale Stimmzettel eingesetzt werden könnten.

Die neue Bestimmung gilt gemäss dem erläuternden Bericht auch für maschinenlesbare Stimmzettel für E-Counting-Systeme. Im Kanton Zürich setzt bisher keine politische Gemeinde ein E-Counting-System ein. Die Vorgabe erhöht jedoch den Aufwand für politische Gemeinden zur Einführung und Nutzung von E-Counting-Systemen erheblich. Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, für welche Hilfsmittel die maschinenlesbaren Stimmzettel auszugestalten sind. Zu diesem Aspekt wä-

ren weitere Ausführungen angemessen und zu begrüßen. Zudem sollte der Bund wiederkehrende Mehraufwände für Kantone und Gemeinden, die E-Counting-Systeme einsetzen, vermeiden und entsprechende Unterstützung anbieten.

Art. 10 Anordnung

Abs. 1^{ter}

Wir unterstützen die vorgeschlagene Regelung zur Umsetzung der Motion 20.3419 Rieder «Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärkung der digitalen Einsatzbereitschaft». Die eng gefasste, auf den Bereich der Volksabstimmungen beschränkte Norm ist mit Blick auf die im erläuternden Bericht dargelegten gesetzgeberischen Herausforderungen und die verfassungsrechtlichen und demokratiepolitischen Bedenken nachvollziehbar und erscheint vor diesem Hintergrund verhältnismässig.

Art. 14 Protokollierung und Übermittlung des Abstimmungsergebnisses

Abs. 1

Die redaktionellen Anpassungen zur Berücksichtigung der operativen und vornehmlich elektronischen Abläufe zur Ermittlung, Übermittlung und Publikation der Abstimmungsergebnisse werden begrüsst.

In diesem Sinne regen wir an, zu prüfen, ob auch Art. 14 Abs. 1 gemäss der geltenden Regelung redaktionell anzupassen wäre. In der Mehrheit der Stimmbüros in der Schweiz werden keine Stimmen von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ausgezählt. Im Regelfall enthalten die Protokolle der Stimmbüros somit keine Angaben über stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Über 68% der Stimmen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer werden heute zentral bei den Kantonen (oder in den Hauptorten der Kantone) separat ausgezählt und entsprechend dem Bund übermittelt (vgl. Bericht des Bundesrates vom 17. März 2023 in Erfüllung des Postulats 20.4348 Silberschmidt «Stärkung der Möglichkeiten zur demokratischen Partizipation von Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen» vom 30. November 2020, S. 8 ff.). Es wäre angezeigt, dieser seit Längerem bestehende Praxis der separaten Auszählung in sogenannten «virtuellen Auslandschweizer-Gemeinden» bei den Vorgaben zur Protokollierung in Abs. 1 der geltenden Bestimmung Rechnung zu tragen.

Abs. 2

Wir unterstützen die Einführung gesetzlich erforderlicher Plausibilitätsprüfungen der Ergebnisse durch die Kantone ausdrücklich. Wir begrüssen insbesondere die im erläuternden Bericht erwähnte softwarege-

stützte Plausibilitätsprüfung, wie sie das Statistische Amt, das im Kanton Zürich für Wahlen und Abstimmungen zuständig ist, systematisch durchführt. Auch wenn keine weiteren Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe vorgesehen sind, könnte in der Botschaft zum Erlassentwurf festgehalten werden, dass aussagekräftige Plausibilitätsprüfungen (zumindest) minimale statistische Verfahren erfordern. Werden keine statistischen Verfahren eingesetzt – wie üblicherweise auf Gemeindeebene –, handelt es sich um Validierungen oder einfache Qualitätskontrollen. Die Abgrenzung zu den Plausibilitätsprüfungen bei der elektronischen Stimmabgabe (Art. 27i VPR) und dem Einsatz von E-Counting-Verfahren (nach revArt. 84 Abs. 3 BPR) ist mit Blick auf die unterschiedlichen Verwendungszwecke und die entsprechende gesetzliche Verankerung nachvollziehbar. Es sollte jedoch nicht dazu führen, die neu verpflichtenden Plausibilitätsprüfungen lediglich als einfache rechnerische Validierungen umzusetzen.

Abs. 3

Der Verzicht der Zustellung der Abstimmungsprotokolle der Gemeinden wird begrüsst. Bei der elektronischen Übermittlung der vorläufigen kantonalen Ergebnisse zu den eidgenössischen (und kantonalen) Vorlagen am Abstimmungssonntag erfolgt eine schriftliche Rückbestätigung der zuständigen kantonalen Stellen. Änderungen am kantonalen Ergebnis *nach* der Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt sind äusserst selten. Häufiger treten dagegen kleinere Änderungen im Nachgang des Abstimmungssonntags, d. h. zwischen der Übermittlung (und Bekanntgabe) des vorläufigen Ergebnisses am Abstimmungssonntag und der amtlichen Publikation der Abstimmungsergebnisse (bzw. dem Beschluss der Kantonsregierung zur amtlichen Publikation der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt) auf. Solche Änderungen ergeben sich aufgrund von Plausibilitätsprüfungen, Nachkontrollen im Rahmen der unmittelbaren Nachbereitung des Abstimmungssonntages in den Kantonen und Gemeinden. Zur Sicherstellung der Konsistenz der veröffentlichten kantonalen Teilergebnisse und des eidgenössischen Gesamtergebnisses scheint eine Bestätigung der Kantone sachgerecht. Als Mechanismus bietet sich der etablierte, elektronische amtliche Übermittlungskanal über die sedex-Plattform an. Von einem zusätzlichen Übermittlungskanal bzw. einer schriftlichen Bestätigungsmeldung ist aus Gründen der Nachvollziehbarkeit, Sicherheit und Effizienz abzusehen.

Art. 77 Beschwerden (bzw. Art. 88 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 BGG)

Wir begrüssen die vorgeschlagene Änderung des Instanzenzugs für Abstimmungs- und Wahlbeschwerden. Sie greift ein wichtiges Anliegen der Kantone auf. Der Umstand, dass die Kantonsregierungen nach gel-

tendem Recht auch dann für die Behandlung von Beschwerden zuständig sind, wenn Anträge gestellt oder Sachverhalte beanstandet werden, die über ihre Zuständigkeit hinausgehen, hat sich in der Praxis nicht bewährt. Die heutige Regelung sowie die damit verbundenen «institutionalisierten Nichteintretensentscheide» wurden denn auch sowohl vom Bundesgericht als auch von der Lehre wiederholt zu Recht kritisiert.

Wir sind mit der vorgeschlagenen Umsetzung des Anliegens der Kantone einverstanden. Wir regen lediglich an, zu prüfen, ob nicht bereits im Einleitungssatz von Abs. 1 auf die Regelung von Abs. 3 hingewiesen werden könnte («Unter Vorbehalt von Absatz 3 kann bei der Kantonsregierung Beschwerde geführt werden ...»). Dies vor dem Hintergrund, dass gemäss den Erfahrungen der letzten zehn Jahre die Konstellation von Abs. 3 (bzw. des neuen Art. 80 Abs. 1 Bst. d) die Regel und die Fälle von Art. 77 Abs. 1 die Ausnahme bilden werden. Wir hätten denn auch eine andere Systematik der Rechtsschutzbestimmungen bevorzugt, die diesem Verhältnis (Regelfall–Ausnahme) besser Rechnung trägt. Wir können uns aber auch mit dem vorliegenden Vorschlag einverstanden erklären.

Art. 84 Verwendung technischer Hilfsmittel

Abs. 2

Der Wechsel von einer allgemeinen hin zu einer punktuellen Bewilligungspflicht für die Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen mit technischen Mitteln wird begrüsst. Wir nehmen zustimmend zur Kenntnis, dass in Übereinstimmung mit der geltenden Praxis gemäss dem Kreisschreiben des Bundesrates vom 30. November 2018 die bei Volksabstimmungen bereits im Einsatz stehenden E-Counting-Verfahren als genehmigt gelten und keiner erneuten Bewilligung durch den Bundesrat bedürfen.

Abs. 3

In Ergänzung zu den vorstehenden Bemerkungen zu Art. 14 Abs. 2 unterstützen wir die Verankerung der Plausibilitätsprüfungen mit statistischen Methoden auf Gesetzesstufe, die nach bestehender Praxis ausschliesslich für E-Counting-Verfahren gelten. Wir weisen darauf hin, dass die neue Bestimmung je nach Auslegung der Formulierung «elektronisch erfasst und ausgezählt» auch auf die in den Kantonen eingesetzten Ausmittlungssysteme zutreffen könnte. Der Einsatz von kantonalen Ausmittlungssysteme für eidgenössische Abstimmungen oder Wahlen unterliegt nach geltender Praxis zwar keinen Vorgaben. Aus dem erläuternden Bericht geht auch keine dahingehende Regelungsabsicht vor. Bei den Nationalratswahlen (wie auch kantonalen und kommunalen) Proporzwahlen werden die veränderten Wahlzettel von Mitarbeitenden der Wahlbüros einzeln elektronisch erfasst und anschliessend elektronisch

ausgezählt. Der Schritt der elektronischen Auszählung (Ermittlung der Parteistimmen) entzieht sich ebenfalls der Überprüfung mit blossem Auge. Dieser Umstand könnte in der Botschaft präzisiert werden.

2. Änderung der Verordnung über die politischen Rechte

Art. 2a Abstimmungstermine

Wir begrüssen die Änderungen in Abs. 1, die einen frühen Abstimmungstermin im ersten Quartal des Jahres ausschliessen und für einen konstanten zeitlichen Abstand zum Abstimmungstermin im zweiten Quartal sorgen. Der Kanton Zürich und seine politischen Gemeinden führen kantonale und kommunale Vorlagen ebenfalls überwiegend an den Blanko-Terminen des Bundes zur Abstimmung. Die Neuregelung zur Festlegung der Blanko-Termine im ersten und zweiten Quartal führt zudem zu einer Entlastung der mit der Vorbereitung der Stimm- und Wahlunterlagen betrauten Stellen und der beteiligten Akteure in Kanton und Gemeinden.

Weiter unterstützen wir, dass der Bundesrat gemäss Abs. 2 die Kantone vorgängig konsultieren soll, wenn er aus überwiegenden Gründen einzelne Abstimmungstermine verschiebt oder weitere Abstimmungstermine festlegt.

Auch begrüssen wir, dass mit der Änderung in Abs. 3 einem Anliegen der Kantone entsprochen wird. Der Verzicht auf einen Abstimmungstermin Ende November im Nationalratswahljahr vereinfacht die Planung und Terminierung eines möglichen zweiten Wahlgangs für die Ständeratswahlen.

Schliesslich fällt auf, dass für die Änderungen bei den Blanko-Abstimmungsterminen keine Übergangsbestimmungen vorgesehen sind. Die Änderungen sollen vom Bundesrat in Kraft gesetzt werden, und im Anhang zum erläuternden Bericht (S. 28) sind die Blanko-Abstimmungstermine des Bundes 2024 bis 2040 gemäss vorgeschlagener Änderung von Art. 2a VPR aufgeführt. Aus dieser Tabelle ergibt sich, dass bereits ab 2024 und in den darauffolgenden Jahren mehrere Abstimmungstermine von der Änderung betroffen sind. Im Kanton Zürich ist gemäss § 28 Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte (LS 161.1) vorgesehen, dass die reservierten eidgenössischen Abstimmungstermine gleichzeitig die reservierten kantonalen Abstimmungstermine sind. Die zuständige Direktion der Justiz und des Innern gibt die reservierten Abstimmungstermine für die folgenden vier Jahre bis spätestens Ende August des Jahres der Erneuerungswahl des Regierungsrates bekannt. Letztmals hat die zuständige Direktion die Abstimmungstermine für die Jahre 2024 bis 2027 bekannt gegeben (vgl. Verfügung vom 23. August 2023 [ABl 2023-09-01]). Da die Anordnung und Durchführung von Volksabstimmungen

in der Regel eine mehrmonatige Vorlaufzeit erfordert, sollte für die Kantone möglichst früh bekannt sein, ab welchem Zeitpunkt die Blanko-Abstimmungstermine des Bundes geändert werden sollen, damit sie entsprechende Vorkehrungen treffen können. Wir regen deshalb an, eine entsprechende Übergangsbestimmung zur Änderung von Art. 2a VPR aufzunehmen, bis wann die Volksabstimmungen noch nach den geltenden Blanko-Abstimmungsterminen durchzuführen sind und ab wann das neue Recht anwendbar ist.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli