

Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2011

4839

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 52/2010
betreffend effiziente, gerechte und kostengünstige
Information der Wählerschaft bei Verhältniswahlen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2011,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 52/2010 von Harry Lütolf, Zürich, derzeit Wohlen AG, betreffend effiziente, gerechte und kostengünstige Information der Wählerschaft bei Verhältniswahlen wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Harry Lütolf, Zürich.

Der Kantonsrat hat am 29. März 2010 folgende von Harry Lütolf, Zürich, am 5. Februar 2010 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Spätestens auf die nächsten Gesamterneuerungswahlen in den Zürcher Gemeinden im Jahr 2014 soll den Stimmberechtigten zusammen mit den Wahlunterlagen gemäss § 60 ff. GPR (eventuell in einem besonderen Umschlag) je ein Flugblatt der an der Wahl beteiligten Parteien und politischen Gruppierungen zugestellt werden können. Dies soll für die National- und Kantonsratswahlen sowie die Wahlen in den Grossen Gemeinderat der betroffenen Zürcher Gemeinden gelten. Das GPR ist in diesem Sinne zu ändern.

Begründung:

Die Information der Wählerschaft über die Kandidatinnen und Kandidaten der Zürcher Parlamentswahlen ist unbefriedigend. Der Staat stiehlt sich heute aus der Verantwortung und überlässt diese Information den politischen Parteien und den Kandidierenden selbst. Dies ist überaus ineffizient: Zur Bekanntmachung der Kandidaturen sind die politischen Parteien und ihre Kandidierenden gezwungen, einen flächendeckenden Versand in die Haushalte durchzuführen. Dies oft zum Ärger der Bevölkerung, weil ein beachtlicher Teil dieser Wahlwerbung Nicht-Stimmberechtigte erreicht (der Versand kann nicht auf Stimmberechtigte eingeschränkt werden) oder diese Wahlwerbung nicht als solche erkannt und mit unerwünschter Werbung gleichgesetzt wird (Wahlwerbung wird trotz «Stop-Werbung-Kleber» zugestellt). Immer wieder wird diese Wahlwerbung auch fehlgeleitet, was das jüngste Beispiel bezüglich Wahlwerbung der CVP, SP und anderer Parteien in der Stadt Zürich zeigt (siehe: <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/WerbeDebakel-fuer-die-SP-50000-Prospekte-im-falschen-Kasten/story/18780306>). Die Folgen sind fatal: Die Wählerschaft wird falsch informiert, die Verwirrung ist komplett.

Das heutige Prozedere ist auch ungerecht: Kleine politische Parteien oder Gruppierungen können sich einen flächendeckenden Versand gar nicht leisten. Grosse, finanzkräftige Parteien können dagegen über Wochen die Haushalte mit Wahlwerbung eindecken. Die Chancengleichheit bei den Verhältniswahlen wird so verzerrt.

Das heutige Prozedere ist auch zu teuer: Könnte man nur die Wahlberechtigten erreichen und könnte man die Kosten für den Versand unter den an der Wahl beteiligten Parteien und politischen Gruppierungen aufteilen, wären grosse Einsparungen möglich. Dies kommt diesen Parteien und politischen Gruppierungen zugute, welche heute enorme Summen für den Wahlversand aufwenden müssen. Wenn sichergestellt ist, dass die Wahlwerbung die Wählerschaft erreicht, könnte auf einen zusätzlichen Versand gar verzichtet werden. Dies nicht nur im Interesse der Parteien, sondern auch im Interesse der Umwelt (Schonung der Ressourcen).

Effizienz, Gerechtigkeit und Kosteneinsparung wird durch eine Wahlbeilage erreicht: Zu den Wahlunterlagen dürfen die an den Wahlen beteiligten Parteien und politischen Gruppierungen gegen Kostenbeteiligung Flugblätter abgeben. Ein nicht minder wichtiger Effekt, der dadurch erreicht wird: Die Wählerschaft kann sich so, zusammen mit den Wahlunterlagen, ein viel besseres Bild über alle Kandidierenden machen. Diese Regelung kennt nur Gewinner; dem Staat und den Gemeinden entstehen keine Kosten. Zudem wird so nur Art. 39 Abs. 2

der Kantonsverfassung entsprochen, welcher bestimmt, dass politische Parteien wesentliche Träger der Demokratie sind und bei der Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten mitwirken.

Anzumerken ist noch, dass dieses Anliegen in anderen Kantonen bereits bestens erprobt ist, auf breite Akzeptanz stösst und gar überaus geschätzt wird. Als Beispiel sei hier der Nachbarkanton Aargau angeführt. Dessen Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992 bestimmt in § 16:

«⁴ Die Gemeinden sind verpflichtet, bei der Durchführung der Verhältniswahlverfahren (Einwohnerrat, Grosser Rat, Nationalrat) den Stimmberechtigten gleichzeitig in einem besonderen Umschlag je ein Flugblatt der an der Wahl beteiligten Parteien und politischen Gruppierungen unentgeltlich zuzustellen.

⁵ Diese Flugblätter sind von den interessierten Parteien und politischen Gruppierungen in der für den jeweiligen Wahlkreis benötigten Anzahl rechtzeitig zur Verfügung zu stellen.

⁶ Bei den Nationalrats- und Grossratswahlen erfolgt die Organisation von Verpackung und Versand an die Gemeinden zentral durch den Kanton auf Kosten der Beteiligten.»

Und in der Ausführungsverordnung (VGPR, SAR 131.111) heisst es in § 22 bezüglich Werbematerial:

«¹ Die als Werbematerial dienenden Flugblätter dürfen höchstens ein Papiergewicht von 80 gm² haben, maximal Format A3 aufweisen und sind auf Format A5 gefaltet der Verpackungsstelle anzuliefern.

² Die Parteien und politischen Gruppierungen, die sich am Versand der Flugblätter im betreffenden Wahlkreis beteiligen wollen, haben dies mit der Einreichung der Wahlvorschläge der zuständigen Einreichungsstelle verbindlich zu melden. Die Bezirksämter geben die eingegangenen Meldungen umgehend an die Staatskanzlei weiter.

³ Im jeweiligen Wahlkreis sind Verpackung und Versand an die Gemeinden für alle Beteiligten zu gleichen Bedingungen durchzuführen. Mit der Anmeldung verpflichten sich die Beteiligten zur Übernahme der anteilmässigen anfallenden Kosten.

⁴ Die zentrale Organisation von Verpackung und Versand bei den Nationalrats- und Grossratswahlen steht unter der Leitung der Staatskanzlei, welche die notwendigen Anordnungen zu treffen hat. Insbesondere obliegt ihr:

- a) die Ansetzung und Bekanntgabe der für die Anlieferung der Flugblätter an die Verpackungsstelle einzuhaltenden Fristen;
- b) die Auftragserteilung an private Unternehmen für die Durchführung von Verpackung und Versand;

c) die Kostenabrechnung mit den Beteiligten.

⁵ Bei den Einwohnerratswahlen regelt der Gemeinderat die Vorbereitung und Abwicklung des Versandes von Werbematerial.»

Bericht des Regierungsrates:

Die Einzelinitiative regt in allgemein anregender Form an, Kanton und Gemeinden zu verpflichten, den Wahl- und Abstimmungsunterlagen bei Nationalrats- und Kantonsratswahlen sowie bei Wahlen in den Grossen Gemeinderat zwingend Parteienwerbung beizulegen. Dazu soll das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) geändert werden.

Die Wahlen in den Nationalrat, den Kantonsrat und in den Grossen Gemeinderat der Parlamentsgemeinden richten sich nach dem Verhältniswahlverfahren (Art. 149 Abs. 2 BV, Art. 51 Abs. 1 KV, § 42 Abs. 1 GPR). Bei Verhältniswahlen bestehen die Wahlunterlagen nach § 60 GPR aus den Wahlzetteln (Listen), dem Stimmrechtsausweis, der Wahlanleitung, dem verschliessbaren Stimmzettelkuvert und dem Antwortkuvert für die briefliche Stimmabgabe. Bei Verhältniswahlen kommt ein Beiblatt nicht zur Anwendung (vgl. § 61 GPR). Die allen Stimmberechtigten zugestellten Listen enthalten über die kandidierenden Personen die folgenden Angaben (§ 85 und §§ 110 f. GPR in Verbindung mit § 26 Abs. 1 und § 24 Abs. 2 Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004, LS 161.1):

- Parteizugehörigkeit,
- Name und Vorname,
- allfälliger Rufname,
- Geburtsjahr,
- Beruf,
- Wohnort,
- Hinweis, ob die vorgeschlagene Person dem Organ schon bisher angehört hat.

Diese Angaben ermöglichen es den Wahlberechtigten, sich objektiv über alle Kandidierenden zu informieren. Die objektive und gleiche Information über alle Kandidierenden dient einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung mit dem Ziel, die Meinung der Wahlberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen zu können. Der Informationsgehalt zwischen amtlichen Angaben auf den Listen und Wahlwerbung unterscheidet sich neben den allgemeinen

Anliegen der jeweiligen Partei insbesondere in der Gestaltung der in den Werbeunterlagen verwendeten Bilder, die für eine objektive Meinungsbildung nicht notwendig erscheinen und den Stimmberechtigten nicht wesentlich mehr Informationen bieten, als sie mit den Angaben auf den Listen bereits erhalten. Der Versand von Parteienwerbung erscheint daher aus Sicht einer objektiven Meinungsbildung als nicht notwendig.

Mit dem Anliegen der Einzelinitiative würden die offiziellen und amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen mit Werbeunterlagen vermischt. Auch wenn die zur Verfügung gestellte Wahlwerbung einem besonderen Umschlag beigegeben würde, wären sie Teil der amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen. Kanton und Gemeinden sind jedoch verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sie sich parteipolitisch neutral verhalten (BGE 113 Ia 291, 124 I 55; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, S. 122, 325 f.). Bei Wahlen kommt den Behörden keine Beratungsfunktion zu. Behördliche Wahlwerbung ist deshalb grundsätzlich unzulässig, insbesondere wenn mehr Personen kandidieren, als Stellen zu besetzen sind. Im Weiteren unberücksichtigt bliebe die tatsächliche Vertretung in den betreffenden Organen nach Wahlanteilen der Parteien und Gruppierungen, wenn jede an der Wahl beteiligte Partei und politische Gruppierung den amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen je ein Flugblatt beigegeben könnte. Nicht oder nur schwach vertretene Parteien und Gruppierungen würden bevorteilt. Zudem zeigt die Erfahrung bei Verhältniswahlen, dass Wahlwerbung von Parteien und politischen Gruppierungen auch Informationen enthalten kann, die mit den Informationen über die kandidierenden Personen nicht unmittelbar zusammenhängen. So finden sich auf Flugblättern für die vergangenen Regierungsrats- und Kantonsratswahlen vom 3. April 2011, die in einigen Gemeinden durch die Parteien den stimmberechtigten Haushalten zugestellt wurden, beispielsweise neben plakativ oder tendenziös anmutenden Schlagworten und Forderungen auch Formulare für Beitrittserklärungen gewisser Parteien. Regelmässig finden sich dabei auch Werbehinweise auf die gleichzeitig durchgeführten Mehrheitswahlen oder Kontoangaben für Wahlspenden. Obwohl die in der Begründung zur Einzelinitiative als beispielhaft wiedergegebenen Bestimmungen die Beigabe von Wahlwerbung zu den Wahl- und Abstimmungsunterlagen aufs Gramm genau bestimmen und dicht formuliert sind, bleiben die erwähnten, fragwürdig erscheinenden Gesichtspunkte unberücksichtigt. Allein solche Beispiele zeigen, dass die Umsetzung der Anregung aus Sicht einer objektiven und neutralen Information der Wahlberechtigten zu vielfältigen praktischen Problemen führen kann. Die mit dem Anliegen der Einzelinitiative angeregte Beigabe von Parteienwerbung zu den amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen bei

Verhältnisswahlen erweist sich somit als fragwürdig und ist aus rechtlichen und praktischen Gründen abzulehnen. Demgegenüber als geboten erscheint die bestehende Entflechtung amtlicher Wahl- und Abstimmungsunterlagen von privater Wahlwerbung.

Wahlwerbung wird auf allen zur Verfügung stehenden Kanälen vermittelt und beschränkt sich nicht auf die postalische Zustellung. Würde den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Kuvert mit Wahlwerbung beigelegt, würde bloss eine weitere Möglichkeit geschaffen, um die Stimmberechtigten mit Wahlwerbung zu bedienen. Die durch den gegebenen Adressatenkreis und die koordinierte Zustellung frei werdenden Mittel dürften durch die politischen Parteien und Gruppierungen im Rahmen ihrer Werbebudgets für zusätzliche Werbemittel eingesetzt werden. Für einen effizienten Einsatz ihrer Mittel würde es den Parteien und politischen Gruppierungen im Übrigen jedoch offenstehen, selber dafür zu sorgen, ihre Werbeunterlagen koordiniert zu versenden.

In der Begründung der Einzelinitiative wird vorgeschlagen, dass sich die an der Wahl beteiligten Parteien und politischen Gruppierungen an den Kosten für die Beilage der Parteienwerbung beteiligen sollen. Diese sollen demnach einen Teil der Kosten der amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen tragen. Eine solche Beteiligung der politischen Parteien an den Kosten demokratischer Wahlen staatlicher Behörden scheint an überkommene Regelungen der Vergangenheit anzuknüpfen, als es teilweise noch üblich war, dass die politischen Parteien einen Teil der amtlichen Wahlunterlagen, insbesondere den Druck und die Zustellung ihrer Listen, selber finanzieren mussten (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBl 1975, S. 1339). Die Kosten für die amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen sollen vollumfänglich durch die öffentliche Hand getragen werden. Die Zustellung von Wahlwerbung soll grundsätzlich den Parteien und politischen Gruppierungen vorbehalten bleiben.

Die politischen Parteien gelten als «wesentliche Träger der Demokratie und wirken bei der Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten mit» (Art. 39 Abs. 2 KV). Die Kantonsverfassung weist den politischen Parteien damit eine wichtige Rolle im politischen Geschehen zu und hebt sie durch ihre Erwähnung von den übrigen politischen Akteuren ab. Kanton und Gemeinden wurden mit Art. 39 KV verpflichtet, das demokratische politische Engagement zu unterstützen. Dies räumt den politischen Parteien aber keine Sonderrechte oder Ansprüche gegenüber dem Staat ein. Einer verstärkten Unterstützung der politischen Parteien soll nichts im Wege stehen, sofern damit – so die Voten im Verfassungsrat – nicht gerade eine eigentliche staatliche

Parteienfinanzierung entsteht (vgl. die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 301/2007 betreffend Unterstützung des demokratischen Engagements durch die Öffentlichkeit). Dabei ist an eine breite Vielfalt möglicher indirekter Unterstützungsmassnahmen zu denken (vgl. Camprubi, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 39 N. 8 ff.; BBl 1989, 125, S. 153 ff.). Eine verstärkte Unterstützung des demokratischen politischen Engagements soll jedoch nicht aufgrund eines einzelnen Anliegens einer Einzelinitiative mit einer erneuten Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte erfolgen.

In der Praxis werden die politischen Parteien beim Versand von Wahlwerbung bereits heute unterstützt. Beispielsweise leisten mehrere Zürcher Parlamentsgemeinden finanzielle Beiträge an den Versand von Wahlwerbung. In der Vergangenheit unterstützten beispielsweise Adliswil, Dübendorf, Schlieren, Wädenswil und Winterthur in unterschiedlichem Ausmass den Versand von Wahlwerbung, insbesondere bei Erneuerungswahlen der Mitglieder des Grossen Gemeinderates. Teilweise wurden auch die nach dem Verhältniswahlverfahren erfolgenden Kantonsrats- und Nationalratswahlen unterstützt. Die erwähnten Gemeinden übernahmen in der Regel die Kosten für den Versand (Portokosten), die Zustellkuverts, ein allfälliges Begleitschreiben und die Verpackung. Vereinzelt wurde auch der Versand von Wahlwerbung für gleichzeitig stattfindende Stadtratswahlen unterstützt. Die Unterstützung bezog sich demnach nicht nur auf Verhältnis-, sondern teilweise auch auf Mehrheitswahlen. Die mitwirkenden Parteien und politischen Gruppierungen stellen dabei ihre Wahlwerbung auf eigene Kosten in der notwendigen Anzahl zur Verfügung. Die Organisation und Durchführung des gesamten Versands der Wahlwerbung erfolgen jeweils eigenverantwortlich durch die Parteien und politischen Gruppierungen selber. Eingeschränkt auf den einmaligen Versand der Wahlwerbung, steht ihnen jeweils ein Adresssatz der Adressen von Haushalten aller stimmberechtigten Personen zur Verfügung. Zeitlich erfolgt die Zustellung so, dass das Kuvert mit Wahlwerbung etwa zur selben Zeit die Haushalte mit stimmberechtigten Personen erreicht, wie die Stimmberechtigten ihre Wahl- und Abstimmungsunterlagen erhalten. Die Zustellung selber erfolgt jedoch getrennt und nicht zusammen mit den – bzw. nicht als Teil der – Wahl- und Abstimmungsunterlagen. Die Gemeinden unterstützen dabei die politischen Parteien in der Regel gestützt auf jeweilige Ausgabenbeschlüsse im Rahmen ihrer Ausgabenbefugnisse. Im Rahmen der Grundsätze der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe sowie damit zusammenhängend der Grundsätze der Gleichbehandlung und der parteipolitischen Neutralität, verfügen die Gemeinden über einen gewissen Spielraum zur Unterstützung der an den Wahlen teilnehmenden Parteien und politischen Gruppierungen. Im

Weiteren bleibt ihre indirekte finanzielle Unterstützung durch Art. 39 Abs. 1 KV über die Unterstützung des demokratischen Engagements sowie durch allfällige kommunale Richtlinien und Verordnungen gedeckt. Für die Gemeinden erwies sich bisher eine dichte Normierung, wie in der – durch den Einzelinitianten als beispielhaft bezeichneten – Bestimmung des Kantons Aargau, als nicht notwendig. Aus gebührender Rücksichtnahme auf den in diesem Bereich den Gemeinden zustehenden Handlungsspielraum scheint sich eine Gesetzesänderung auf kantonaler Ebene auch nicht aufzudrängen. Eine Unterstützung im erwähnten Sinn soll denjenigen Gemeinden auch weiterhin offenstehen, die das politische Engagement entsprechend unterstützen wollen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 52/2010 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi