

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 10. Februar 2009

85

EINGANG GR			
25. Februar 2008			
GRG Nr.	08	GE 7	81

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 (StWG; RB 161.1).

I. Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 ist ein neuer Art. 5b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS; SR 161.5) in Kraft getreten. Innerhalb von 18 Monaten, also bis zum 30. Juni 2009, sind die kantonalen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Die neue Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 5b Stimmregister für Auslandschweizer

¹Der Kanton legt fest, ob das Stimmregister für Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptortes geführt wird.

²Die Stimmregister für Auslandschweizer können dezentral geführt werden, wenn:

- a. sie kantonsweit harmonisiert sind und elektronisch geführt werden; oder*
- b. die Daten regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizer weitergegeben werden.*

Die Stimmberechtigung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist im eingangs genannten Bundesgesetz geregelt. Wer sein Stimmrecht ausüben will, muss sich über die Schweizer Vertretung im betreffenden Land anmelden. Von dort wird die Anmeldung an die Stimmgemeinde weitergeleitet. Wenn die Meldung nicht jeweils vor Ablauf von vier Jahren erneuert wird, wird die betreffende Person aus dem Stimmregister gestrichen (Art. 5a BPRAS). Die Stimmberechtigung ist auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen beschränkt (Art. 3 Abs. 1 BPRAS). Auf kantonalen und auf Gemeinde-

ebene sind Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht stimmberechtigt.

Im Thurgau führte bisher jede Politische Gemeinde das Stimmregister für die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer mittels selbst erstellter Listen, üblicherweise in Form einer Excel- oder Worddatei. Gesamthaft sind im Kanton rund 2400 stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer registriert, wobei die Zahlen in den Gemeinden sehr unterschiedlich sind. Am meisten sind es in Frauenfeld (217), am wenigsten in Mammern (2); Stand 30. November 2008.

Den stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizern ist vor jeder eidgenössischen Abstimmung das Stimmmaterial zu versenden. Die Zustellung erfolgt per Luftpost oder in Europa auf dem Landpostweg, wenn dadurch die rechtzeitige Stimmabgabe nicht gefährdet ist. Ausserdem muss jedes Jahr ein Formular zur Erneuerung des Eintrags im Stimmregister zugestellt werden. Die Stimmabgabe erfolgt in der Regel ebenfalls brieflich, sie kann aber auch persönlich in der Stimmgemeinde erfolgen.

Auslandschweizerorganisationen fordern seit einiger Zeit einen erheblich beschleunigten Einbezug der Auslandschweizerinnen und -schweizer in die Versuche mit elektronischer Stimmabgabe über das Internet (E-Voting bzw. Vote électronique).

Allerdings sind Auslandschweizerinnen und -schweizer schwierig in ein E-Voting einzubeziehen. Nicht nur haben sie ihren Wohnsitz weit um den Erdball verteilt; sie sind auch in den verschiedensten Gemeinden der Schweiz als Stimmberechtigte registriert, denn sie können zwischen ihren Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden auswählen (Art. 5 BPRAS). Mit einem zentral geführten und harmonisierten Stimmregister, wie es der neue Art. 5b BPRAS nun verlangt, werden die Voraussetzungen für die Einführung von E-Voting bei Auslandschweizerinnen und -schweizern überhaupt erst geschaffen.

II. Varianten der kantonalen Umsetzung

Die neue Bestimmung von Art. 5b BPRAS bietet den Kantonen grundsätzlich vier Varianten für die Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer an:

1. zentral bei der kantonalen Verwaltung;
2. zentral bei der Verwaltung der Hauptstadt, also in Frauenfeld;
3. dezentral in den Gemeinden, sofern deren Stimmregister kantonsweit harmonisiert sind und elektronisch geführt werden;
4. dezentral in den Gemeinden, sofern die Daten der Stimmregister regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer weitergegeben werden.

1. Zentraler oder dezentraler Vollzug

Der Bund favorisiert offensichtlich einen zentralen Vollzug (Varianten 1 oder 2), denn er lässt die dezentralen Varianten (3 und 4) nur unter zusätzlichen Auflagen hinsichtlich Harmonisierung und elektronische Führung zu. Der Grund liegt darin, dass die Beteiligung der Auslandschweizer Stimmberechtigten am E-Voting bei Bundesurnengängen bei allen beteiligten Gemeinwesen ein gewisses Mass an personellen und fachlichen

Ressourcen voraussetzt, um den Support für ein funktionierendes E-Voting garantieren zu können. Dies wird umso schwieriger, je grösser die Zahl der beteiligten Gemeinwesen und je kleiner die Zahl der Stimmberechtigten pro Gemeinwesen ist. Ein zentralisiertes Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung des Hauptorts steht daher im Vordergrund.

Nach den Grundsätzen der Aufgabenteilung und der Subsidiarität ist eine Zentralisierung dann angezeigt, wenn die Aufgabe keine regionalen oder örtlichen Differenzierungen zulässt, wenn ein kantonsweit gleichmässiger Nutzen angestrebt wird und wenn die Gemeinden die korrekte Erfüllung kaum oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand garantieren können. Umgekehrt gehört eine Aufgabe insbesondere dann in die Verantwortung der Gemeinden, wenn die Vertrautheit mit den örtlichen, personellen und räumlichen Verhältnissen einen Vorteil bringt.

Im konkreten Fall, in dem es darum geht, stimmberechtigte Personen, die um den ganzen Erdball verstreut sind, nach einheitlichen Kriterien zu registrieren und im Hinblick auf Bundesabstimmungen mit Stimmmaterial zu bedienen, ist eine zentrale Lösung angezeigt. Die besondere Vertrautheit der Gemeinden mit den örtlichen, personellen und räumlichen Verhältnissen kommt hier jedenfalls nicht zum Zug. Man hätte sich sogar fragen können, ob nicht eine einheitliche Erfassung auf Bundesebene angezeigt gewesen wäre.

2. Zentraler Vollzug beim Kanton oder beim Hauptort

Wenn man sich für einen zentralen Vollzug entschieden hat, verbleiben die Varianten 1 (Kanton) und 2 (Hauptort, also Frauenfeld). Für die zweite Variante spricht, dass die im Stimm- und Wahlrecht übliche Gemeindezuständigkeit bestehen bleibt. Die Registrierung der Stimmberechtigten, der Versand des Stimmmaterials und die Auszählung der Stimmen werden zwar zentralisiert, bleiben aber auf Gemeindeebene. Es entsteht in der Tat ein Effizienzgewinn, wenn Frauenfeld, das mit 217 stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer ohnehin den grössten Anteil hat, gleich auch die gesamten 2400 Stimmberechtigten übernimmt.

Allerdings ist eine solche Zuordnung nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der Aufgabenteilung nicht vorgesehen und auch nicht üblich. Wenn eine kantonsweit einheitliche Lösung nötig ist, dann liegt nach diesen Grundsätzen eine Kantonsaufgabe vor. Der Vollzug einer Kantonsaufgabe durch eine bestimmte Einzelgemeinde ist systematisch inkonsequent.

Hinzu kommt, dass der weit überwiegende Teil der 2400 Betroffenen keinen konkreten Bezug zu Frauenfeld hat, weder im Sinne einer Heimatgemeinde noch einer früheren Wohnsitzgemeinde. Die Lösung wäre für die Betroffenen also kaum nachvollziehbar.

Konsequenterweise drängt sich eine Regelung nach Variante 1 auf, nämlich eine zentrale Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer durch den Kanton. Für diese Variante spricht nebst der Einheitlichkeit auch der konkrete Prozessablauf. Je nach Aufenthaltsland der stimmberechtigten Person dauert der Hin- und Rückversand der Stimmunterlagen zuweilen fast länger als die verbleibende Zeit bis

zum Abstimmungssonntag. Deshalb treffen immer wieder Abstimmungskuverts verspätet ein. Es ist wenig sinnvoll, die vom Bund an den Kanton gelieferten Abstimmungsunterlagen für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zunächst weiter auf die Gemeinden zu verteilen, bevor sie schliesslich ins Ausland verschickt werden. Zudem erweist sich auch im Hinblick auf ein künftiges E-Voting eine zentrale Lösung als vorteilhafter. Die zentrale Stimmregisterführung beim Kanton ist daher die effizienteste und auch kundenfreundlichste Lösung.

III. Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren

Die vorliegende Revision beschlägt nur einen Randbereich des Stimm- und Wahlrechts ohne nennenswerte politische Bedeutung für Parteien und Verbände. Die Vorlage wurde von einer Arbeitsgruppe vorbereitet, in der auch Vertreter der Gemeinden mitwirkten. Der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) wurde konsultiert und hat keine Einwände gegen die vorgeschlagene Lösung erhoben. Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens konnte daher verzichtet werden.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Der Zeitbedarf für die Registerführung und aller mit dem Stimmrecht der rund 2500 Auslandschweizerinnen und -schweizer verbundenen Tätigkeiten wird auf ca. 20 Minuten je Person und Jahr veranschlagt. Bei der im Kanton neu zuständigen Stelle ist mit einem Personalaufwand von Fr. 50'000.- bis Fr. 100'000.- und mit einem Sachaufwand für den Versand bei vier eidgenössischen Abstimmungen im Jahr von Fr. 35'000.- zu rechnen. Hinzu kommen einmalige Kosten für die Erstellung des neuen Stimmregisters sowie die Anpassung der Software WABSTI zur Ergebnisermittlung. Es ist demnach mit Kosten von bis zu Fr. 100'000.- zu rechnen. Gleichzeitig entfällt der bisherige Aufwand bei den Gemeinden.

Eine Abwälzung der Kosten auf die Gemeinden ist nicht angezeigt. Einerseits sind nach den Grundsätzen der Aufgabenteilung die Kosten bei jener Institution zu belassen, der die Aufgabe zugeteilt wird. Andererseits sind die Zahlen von stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizern bei vielen Gemeinden so klein, dass ausgesprochene Bagatellbeträge zu verrechnen wären.

V. Erläuterungen zur vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung

Im kantonalen Recht ist im Sinne einer Grundsatzbestimmung die kantonale Zuständigkeit für das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer zu verankern.

Der zweckmässige Ort für diese neue Bestimmung ist das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1). Hier kann ein neuer § 3a eingefügt werden, welcher festhält, dass der Kanton das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer führt. Als Hinweis ist in einem zweiten Absatz zu ergänzen, dass sich Eintragungen in dieses Register nach Bundesrecht richten. Die technischen Vorgaben für die Gestaltung und elektronische Führung des Stimmregisters sind später auf Verordnungsstufe zu regeln.

Weitere gesetzliche Regelungen sind nicht nötig. Auslandschweizerinnen und Ausland-

schweizer sind – wie erwähnt – nur bei eidgenössischen Vorlagen stimmberechtigt. In § 7 StWG ist bereits jetzt festgehalten, dass bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen die Staatskanzlei als kantonales Wahlbüro amtiert. Dieses bereits bestehende kantonale Wahlbüro erhält nun für Auslandschweizerinnen und -schweizer die gleichen Aufgaben, die für die übrigen Stimmberechtigten den kommunalen Wahlbüros obliegen.

VI. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates