

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 27. April 2010

287287

GRG NR.	08	IN 27	135
---------	----	-------	-----

Interpellation von Carmen Haag, vertretend die CVP/glp-Fraktion des Grossen Rates, vom 17. Juni 2009

„Massnahmen zur Förderung der Stimm- und Wahlbeteiligung“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Beantwortung der gestellten Fragen

1. In den Jahren 2008 und 2009 schwankte im Kanton Thurgau die Stimm- und Wahlbeteiligung zwischen 25.4 und 49.2 Prozent und betrug durchschnittlich 38 Prozent. In den letzten 30 Jahren betrug die durchschnittliche Stimmbeteiligung im Thurgau rund 40 Prozent, wobei es Schwankungen gab zwischen 16.4 Prozent (Ersatzwahl Gericht) und 80.7 Prozent (EWR-Beitritt). Die momentanen Werte liegen im Vergleich also im üblichen Rahmen der letzten drei Jahrzehnte. Auswertungsgrundlage war jeweils der Abstimmungstermin im November/Dezember.

Die Auswertung zeigte auch, dass die seit 1985 bestehende Möglichkeit zur brieflichen Stimmabgabe die Stimmbeteiligung längerfristig mindestens nicht zu erhöhen vermochte. Dasselbe gilt auch für die Stellvertretungsmöglichkeit unter Ehegatten, die ebenfalls 1985 eingeführt wurde. Die Schwankungen hängen vielmehr mit der politischen Brisanz der Vorlagen und der damit einhergehenden Intensität der Medienberichterstattung zusammen.

2. Gemäss § 17 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) geht alle Staatsgewalt vom Volk aus, wobei das Volk einerseits die Behörden wählt und andererseits über Sachfragen von einer gewissen Tragweite abstimmt. Diese Staatsform der direkten Demokratie setzt die Mitwirkung der Stimmberechtigten voraus und kann nur funktionieren, wenn die Mitwirkungsrechte von breiten Kreisen auch wahrgenommen werden. Dabei ist es die primäre Aufgabe des Staates, allen Stimmberechtigten die Teil-

nahme an den Wahlen und Abstimmungen in der gleichen Weise anzubieten. Ob dieses Angebot von den Stimmberechtigten genutzt wird, ist Privatsache.

Zweifellos ist eine hohe Stimmbeteiligung grundsätzlich zu begrüßen, weil dadurch die Volksentscheide breit abgestützt sind und sich überdies eine hohe Identifikation der Bevölkerung mit der demokratischen Ausrichtung des Staates zeigt. Dabei muss aber die in der Interpellation vertretene Auffassung, dass Resultate mit einer Stimmbeteiligung unter 50 Prozent nicht die Meinung der Bevölkerung widerspiegeln würden, klar zurückgewiesen werden. Die Mobilisierung der Stimmberechtigten hängt wie erwähnt vor allem davon ab, wie umstritten ein Geschäft ist. Gerade völlig unbestrittene Sachvorlagen, bei denen sich die Bevölkerung offensichtlich weitgehend einig ist, ergeben tendenziell tiefe Stimmbeteiligungen. Der massgebende Indikator für die Meinung des Volkes ist und bleibt das Abstimmungsergebnis und nicht die Stimmbeteiligung.

Bei den Wahlen ist zwischen Majorz- und Proporzahlen zu unterscheiden: Wer in einer unbestrittenen Majorzwahl mit tiefer Stimmbeteiligung aber mit klarem Mehr in eine Behörde gewählt wird, ist genauso für die Behördentätigkeit legitimiert wie jede andere gewählte Person. Es wäre eine Fehlinterpretation, wenn man jemandem eine höhere Legitimation zusprechen würde, nur weil er in einer umstrittenen Kampfwahl mit entsprechend hoher Wahlbeteiligung gewählt wurde. Die Wahlbeteiligung ist mindestens in Majorzwahlen kein Kriterium dafür, ob das Ergebnis dem „wahren“ Willen des Volkes entspricht.

Grössere Relevanz hat die Wahlbeteiligung bei den Proporzahlen, wo es darum geht, die politische Meinungsvielfalt des Volkes möglichst gut in der Zusammensetzung eines Parlaments abzubilden. Hier steigt naturgemäss die Genauigkeit der Abbildung mit jeder Person, die zusätzlich an der Proporzwahl teilnimmt.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Stimm- und Wahlbeteiligung im Kanton Thurgau keiner weiteren Förderung bedarf.

3. Generell ist zu sagen, dass der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung das politische Interesse fördern, indem sie fortlaufend über ihre Tätigkeiten informieren, einerseits über die Medien, andererseits aber auch mit diversen Berichten und Publikationen sowie mit öffentlichen Auftritten bei vielen Gelegenheiten. Der Regierungsrat hofft und geht davon aus, dass mit diesen Mitteln auch die Stimm- und Wahlbeteiligung gefördert wird.

Speziell bezogen auf die jungen Stimmberechtigten sind alle Bestrebungen wertvoll, die darauf abzielen, politische Inhalte bürgerfreundlich und jugendgerecht aufzubereiten. An dieser Stelle kann insbesondere auf das Jungbürgerbuch „Durchblick Thurgau!“ hingewiesen werden, welches kostenlos an die Gemeinden zur Verteilung an den Jungbürgerfeiern abgegeben wird. Insbesondere im Kapitel Politik und Staat werden die jungen Menschen aufgefordert, am politischen Leben teilzunehmen und ihr Stimm- und Wahlrecht auszuüben.

Auch die von der Staatskanzlei herausgegebene „Kurzbiografie“ über den Kanton Thurgau verfolgt das Ziel, Menschen – vor allem auch jüngere – für das politische Leben zu interessieren. In dieser jährlich aktualisierten Broschüre wird der Staat mit seinen Behörden und Aufgaben näher vorgestellt. Die Broschüre wird den Gemeinden ebenfalls gratis für die Jungbürgerfeiern und den Sekundar- und Mittelschulen für den Staatskundeunterricht abgegeben. Alle Besucherklassen, die eine Sitzung des Grossen Rates besuchen, erhalten diese Broschüre ebenfalls.

Im Vorfeld von Urnengängen stellt die Staatskanzlei die Botschaften des Kantons und des Bundes auf Wunsch den Lehrkräften für den Staatskundeunterricht zur Behandlung aktueller politischer Themen zur Verfügung. Diese Dienstleistung wird von einigen Lehrerinnen und Lehrern regelmässig in Anspruch genommen.

Einen Einfluss auf das Stimm- und Wahlverhalten haben auch die Aktivitäten der Gemeinden, insbesondere Jungbürgerfeiern oder Plakathinweise auf Abstimmungstermine.

Nebst diesen staatlichen Aktivitäten sind aber auch die Parteien gefordert, mit einem für die Jugend attraktiven Programm und entsprechender Basisarbeit auf junge Wählerinnen und Wähler zuzugehen und diese für die Politik zu interessieren.

Nicht zuletzt ist es Sache der jungen Erwachsenen selbst, sich wie die übrigen Stimmberechtigten über eine Abstimmung oder Wahl zu informieren, um sich eine Meinung bilden zu können.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass zwar nicht kurzfristig, aber mittelfristig mit der Möglichkeit der Stimmrechtsausübung per E-Voting gerechnet werden darf. Damit wird die Stimmabgabe auf eine weitere Art erleichtert werden.

4. Die Frage, ob die jungen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für ihre Teilnahme an einer Abstimmung oder Wahl belohnt werden dürfen – beispielsweise mit einem Einkaufsgutschein –, ist vorab unter dem Gesichtspunkt des Rechtsgleichheitsgebotes zu prüfen. Das Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und von § 3 KV garantiert in allen Bereichen der Rechtsordnung eine rechtsgleiche Behandlung. Dies gilt auch für die Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte. Wenn einzig die jungen Stimmberechtigten eine finanzielle Belohnung für die Stimmabgabe erhalten, werden die übrigen Stimmberechtigten in ihrem Recht auf Gleichbehandlung beeinträchtigt. Grundsätzlich ist eine solche Ungleichbehandlung unzulässig, sofern nicht zwingende Gründe dafür vorliegen. Das blosse Alter ist jedenfalls kein zwingender Grund für diese Ungleichbehandlung.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung einer Belohnung die Gefahr birgt, dass sich junge Stimmberechtigte nicht mit der Vorlage auseinander setzen, sondern nur wegen der Belohnung abstimmen und allenfalls auch leere oder ungültige Stimmzettel abgeben. Damit würde dann weniger das politische Interesse als vielmehr das Shopping gefördert.

Schliesslich ist es grundsätzlich fragwürdig, die Ausübung eines politischen Rechts mit einer Belohnung zu verknüpfen. Normalerweise werde Anreize geschaffen, um freiwillige Leistungen von einer gewissen persönlichen oder finanziellen Tragweite zu fördern. Ein Anreiz für die blossе Ausübung eines Rechts ohne nennenswerten Aufwand wäre völlig singulär und stünde im Widerspruch zum sonstigen Verständnis der Rechtsausübung.

5. Das Bund sieht keine Stimmpflicht vor, verbietet sie aber auch nicht. In einzelnen Kantonen, beispielsweise Aargau und Schaffhausen, besteht eine Stimmpflicht. Im Aargau ist die Stimmpflicht nicht mit einer Sanktion verbunden und bringt bezüglich Stimmbeteiligung kaum Vorteile. So lag die Stimmbeteiligung im Kanton Aargau bei zwei eidgenössischen Vergleichsabstimmungen im Jahr 2009 (17. Mai und 27. September) bei 40.6 beziehungsweise bei 37.6 Prozent. Im Kanton Thurgau lag die Stimmbeteiligung mit 41.3 beziehungsweise 40.6 Prozent höher.

Hingegen ist die Stimmpflicht im Kanton Schaffhausen mit einer Sanktion verbunden, so dass man von einem Stimmzwang sprechen kann. Wer jünger als 65 Jahre alt ist und eine Abstimmung ohne Entschuldigung versäumt, hat drei Franken Busse zu bezahlen. Als Entschuldigungsgründe kommen in Frage: Militär- und Zivilschutzdienst, berufliche oder familiäre Verpflichtungen, Krankheit, schwere Krankheit naher Angehöriger, tiefe Trauer während acht Tagen sowie Ferienabwesenheit. Entschuldigungen sind unter Angabe der Gründe spätestens am dritten Tag nach dem Urnengang oder der Versammlung anzubringen. Über streitige Entschuldigungsgründe entscheidet der Gemeinderat.

Mit diesem Stimmzwang wird im Kanton Schaffhausen effektiv meist eine höhere Stimmbeteiligung als in den übrigen Kantonen erreicht wird. Bei den oben genannten Abstimmungen im Jahr 2009 lag sie bei 59.0 beziehungsweise 63.6 Prozent.

Auch der Thurgau kannte – was heutzutage wohl nicht mehr so bekannt ist – während vielen Jahrzehnten einen Stimmzwang. Im Gesetz betreffend Stimmberechtigung, Wahlverfahren, Volksabstimmungen und Entlassungen von Beamten vom 24. Mai 1904 war für die unentschuldigte Nichtbeteiligung an Urnenabstimmungen eine Busse von einem Franken vorgesehen. Für unentschuldigte Abwesenheit oder vorzeitiges unerlaubtes Verlassen von Gemeindeversammlungen hatten die Gemeinden eine Busse zwischen 50 Rappen und einem Franken festzusetzen (§ 30 des genannten Gesetzes). Das nachfolgende Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 10. Januar 1953 (WAG) hielt am Stimmzwang fest, setzte die Bussehöhe aber generell auf einen Franken an (§ 5 WAG). Diese Regelung blieb bestehen, bis durch eine Teilrevision des WAG vom 24. April 1984 der Stimmzwang abgeschafft, dafür die vorzeitige Stimmgabe ausgedehnt und die Stellvertretung und die briefliche Stimmgabe eingeführt wurden.

Praktisch gleichzeitig, im Januar 1985, nahm der Grosse Rat die Beratungen zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung auf. Dabei wurde – nach längerer Diskussion – auf eine Stimm- und Wahlpflicht verzichtet. Man muss daher davon ausge-

hen, dass die seit dem 1. Januar 1990 geltende KV die Stimm- und Wahlpflicht nicht einfach unerwähnt lässt, sondern bewusst nicht vorsieht. Juristisch handelt es sich somit nicht um eine echte Lücke, sondern um eine negative Norm. Die Einführung einer Busse bei unbegründeter Stimmabstinenz würde im Thurgau somit wohl eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Bei aller Wünschbarkeit einer höheren Stimmbeteiligung erscheint eine Wiedereinführung der Stimmpflicht nicht als geeignete Massnahme, zumal sich die Stimmbeteiligung seit der Abschaffung gar nicht grundsätzlich negativ entwickelt hat. Ohne Sanktion würde sie keine Wirkung entfalten und mit Sanktion wäre sie im Vollzug mit einem nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand für die Behörden verbunden (Prüfung der Entschuldigungsgründe, Sanktionierung, Busseneinzug). Auch für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger würde ein Mehraufwand entstehen, wenn sie aus berechtigten Gründen nicht an einer Abstimmung oder Wahl teilnehmen könnten und Entschuldigungen einreichen müssten.

II. Zusammenfassende Beurteilung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stimmbeteiligung in den letzten Jahrzehnten etwa konstant geblieben ist. Sie schwankt je nach politischer Brisanz der Vorlagen und entsprechend der jeweiligen Medienresonanz sehr stark.

Die in der Interpellation vertretene Auffassung, dass Resultate mit einer Stimmbeteiligung unter 50 Prozent nicht die Meinung der Bevölkerung widerspiegeln würden, trifft nicht zu. Einerseits haben unbestrittene Vorlagen oft gerade deshalb eine tiefe Stimmbeteiligung, weil sich die Bevölkerung weitgehend einig ist. Andererseits ist unser Staatswesen teilweise als „Referendumsdemokratie“ ausgestaltet, bei der dem Stimmvolk eine gewisse Kontrollfunktion oder auch Oppositionsrolle zukommt, die es nur wahrnehmen muss, wenn es mit dem Vorgehen von Regierung und Parlament *nicht* einverstanden ist. In diesem System wird Zustimmung mehr oder weniger stillschweigend geäussert, während Ablehnung ein Nein an der Urne verlangt. Wenn in einer Referendumsabstimmung nur wenige Stimmberechtigte mobilisiert werden können, heisst dies daher nicht, dass die Zustimmung zur Vorlage fehlt, sondern dass der grosse Teil des Volkes sich nicht zum oppositionellen Einschreiten veranlasst sieht. Der massgebende Indikator für die Meinung des Volkes ist und bleibt das Abstimmungsergebnis, unabhängig von der Stimmbeteiligung.

Eine Verbindung der Stimmausübung mit Belohnung und Bestrafung ist gar nicht beziehungsweise nur mit einer Verfassungsänderung umsetzbar, in der Wirkung fragwürdig und im Vollzug schwerfällig. Es würde konzeptionell auch eher an Kindererziehung erinnern als an den Umgang des Staates mit mündigen Bürgerinnen und Bürgern im Zusammenhang mit ihren politischen Rechten. Die demokratische Mitbestimmung soll ein Recht bleiben und weder zur „Schnäppchenjagd“ noch zur erzwungenen Pflichtübung verkommen.

Selbstverständlich sind die geschilderten Informationstätigkeiten der Behörden aller Stufen fortzusetzen, genauso wie die staatsbürgerliche Ausbildung an den Schulen und die politischen Aktivitäten der Parteien im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach