

## Beantwortung

### der Interpellation 20220163, Scheuss Urs, Grüne, «Unfrankierte Abstimmungscouverts»

Nachdem in verschiedenen deutschsprachigen Zeitungen ein Artikel darüber erschien, wie verschiedene Städte mit unfrankierten Abstimmungscouverts verfahren, stellt der Interpellant dem Gemeinderat mehrere Fragen, die dieser untenstehend beantwortet. Einleitend bestätigt der Gemeinderat die im Artikel enthaltene Information, dass die Stadt Biel unfrankierte Antwortcouverts nicht berücksichtigt und möchte auf folgenden Grundsatz hinweisen: die Demokratie und insbesondere das Stimm- und Wahlrecht bringt auch bestimmte Pflichten mit sich. Berücksichtigt man, dass es zahlreiche Möglichkeiten gibt, «gratis» zu wählen (fünf Wahllokale, wobei das Lokal am Bahnhof von Freitagabend bis Sonntagmittag geöffnet ist, und auf alle Quartiere der Stadt verteilt neun Briefkästen der Stadtverwaltung, die eine briefliche Stimmabgabe ohne Frankieren ermöglichen), ist der Gemeinderat der Meinung, dass es richtig ist, von Personen, die die Dienstleistungen der Post nutzen möchten, das Bezahlen der Frankatur zu verlangen, da keine vorfrankierten Antwortcouverts vorgesehen sind. Diesbezüglich erinnert der Gemeinderat daran, dass 2003 eine Motion eingereicht worden war, die verlangte, dass Abstimmungscouverts kostenlos verschickt werden können. Diese Motion wurde anschliessend im Stadtrat von ihrem Autor angesichts des Widerstands der Exekutive und eines Teils des Parlaments zurückgezogen. In diesem Zusammenhang sei ausserdem daran erinnert, dass eine Volksabstimmung die Stadt Biel bereits heute rund 46 000 Franken kostet.

Im Durchschnitt stimmen rund 85 % der Bielerinnen und Bieler brieflich ab (bei einer Stimmbeteiligung, die in den Jahren 2021 und 2022 zwischen 25 % und 55 % lag). Von den so eingegangenen Abstimmungscouverts wurden rund 2 % nicht berücksichtigt, weil entweder der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet war, weil sie nicht in einem offiziellen Couvert eingingen oder weil sie nicht frankiert waren. In rund 95 % der Fälle trifft Ersteres zu, die Anzahl nicht frankierter Couverts variiert deshalb je nach Stimmbeteiligung zwischen einigen wenigen und dreissig bis vierzig Stück pro Abstimmung. Festzuhalten ist, dass seit Anfang 2022 Sendungen, die aufgrund der Erhöhung der Portokosten per 1. Januar unzureichend frankiert waren, trotzdem berücksichtigt wurden.

Der Gemeinderat ist der Meinung, dass die Berücksichtigung der unfrankierten Antwortcouverts dem Prinzip der Gleichbehandlung widersprechen würde – in Bezug auf alle Personen, die 95 Rappen oder Fr. 1.10 für die Briefmarke bezahlen. Würde man dies ausserdem öffentlich bekanntgeben, wie dies einige Städte gemacht haben, würden noch mehr Personen dazu ermutigt, die Briefmarke nicht mehr zu bezahlen («die Geizigen, die sich um die Briefmarke foutieren», gemäss dem vom Interpellanten zitierten Artikel). Dadurch würden die Portokosten zu Lasten der Stadt und dadurch der Steuerzahlenden steigen, zu denen auch zahlreiche Personen ausländischer Staatsangehörigkeit zählen, die kein Stimm- und Wahlrecht haben.

Zu den vom Interpellanten gestellten verschiedenen Fragen nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

#### *1. Auf welche Rechtsgrundlage stützt sich der Gemeinderat bei dieser Praxis?*

Bis im November 2013 sah die Verordnung über die politischen Rechte des Kantons Bern (BSG 141.112) explizit vor, dass die Gemeinden, falls sie die Portokosten für die briefliche Stimmabgabe nicht übernahmen, berechtigt waren, nicht oder ungenügend frankierte Couverts zurückzuweisen. Dieser Vermerk wurde 2013 entfernt und die aktuelle Verordnung sieht in Art. 3

Abs. 2 Bst. d vor, dass das Antwortcouvert folgende Angabe enthält: «soweit die Gemeinde das Porto nicht übernimmt, den Hinweis, dass das Antwortcouvert zu frankieren ist». Dementsprechend liegt es an der Gemeinde zu entscheiden, ob sie unfrankierte Sendungen akzeptiert oder nicht. Die Stadtkanzlei hat das Vorgehen beibehalten, bei dem die betroffenen Antwortcouverts nicht geöffnet und zur Seite gelegt werden. Das gleiche geschieht mit Abstimmungsunterlagen, die nicht in den offiziellen Antwortcouverts eingereicht werden oder bei denen der Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnet ist.

Die Verordnung über die städtischen Abstimmungen und Wahlen (SGR 141.11) hält in Art. 6 Abs. 1 fest, dass «das Antwortcouvert **frankiert** per Post zugestellt, in die von der Stadt dafür vorgesehenen Briefkästen gelegt oder während der Bürozeiten bei der Stadtkanzlei oder der Dienststelle Bevölkerung abgegeben werden kann». Die Information, dass das Antwortcouvert bei einem Postversand frankiert werden muss, ist auch auf dem Couvert ersichtlich, auf der Website der Stadt Biel, unter «Wie und wo abstimmen?», sowie in der Publikation im amtlichen Anzeiger, vier Wochen vor jeder Abstimmung oder Wahl.

Gemäss den allgemeinen Geschäftsbedingungen «Postdienstleistungen» der Schweizerischen Post AG gehen nicht oder ungenügend frankierte Sendungen zu Lasten der Empfängerin, wenn der Absender unbekannt ist. Angesichts der Tatsache, dass auf den Antwortcouverts keine Absenderadresse vermerkt ist, muss die Stadt Biel die Portokosten bezahlen. Diese hätte das Recht, die Annahme dieser Sendungen zu verweigern und es wäre an der Post diese Antwortcouverts zu verarbeiten. Die Stadt Biel handelt also, als ob sie die Antwortcouverts verweigern würde, bezahlt die paar Franken Gebühren und legt sie beiseite.

## *2. Stützt der Kanton diese Praxis?*

Auf Anfrage nimmt die Staatskanzlei des Kantons Bern wie folgt Stellung: «Die Ungültigkeitsgründe beim brieflichen Abstimmen sind abschliessend in Artikel 22 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG) festgehalten. Das nicht oder nicht genügende Frankieren von Antwortcouverts gehört nicht zu den abschliessend aufgezählten Ungültigkeitsgründen, weshalb die Antwortcouverts – sofern sie angenommen wurden – u.E. in die Auszählung einzubeziehen sind. Ein mögliches Nichtzählen von solchen Stimmen wird u.E. weder durch die rechtlichen Grundlagen noch durch eine Weisung von Seiten der Staatskanzlei gestützt.

Bei einer Verweigerung der nicht oder ungenügend frankierten Antwortcouverts durch die Gemeinden verbleiben die Antwortcouverts bei der Post. Auch diesbezüglich stellen sich gewisse rechtliche Fragen. Gerne werden wir den beigelegten Zeitungsartikel sowie die Bieler Interpellation zum Anlass nehmen, mit der Bundeskanzlei die Frage der möglichen Annahmeverweigerung von nicht oder ungenügend frankierten Antwortcouverts sowie die Praxis der Post bei einer Annahmeverweigerung durch die Behörden zu erörtern».

## *3. Ist der Gemeinderat der Ansicht, dass diese Praxis einer Stimmrechtsbeschwerde standhielte?*

Der Gemeinderat ist der Meinung, dass das Vorgehen der Stadtkanzlei korrekt ist, da die unfrankierten Antwortcouverts nicht berücksichtigt werden, wie wenn deren Annahme verweigert worden wäre, ohne sie jedoch der Post zu retournieren. Aufgrund der Antwort der Staatskanzlei (s.o.) wird die Stadtkanzlei künftig die Annahme nicht frankierter Sendungen verweigern und diese konsequent an Die Post zurückgeben. Gemäss deren Informationen bewahrt sie die Umschläge ca. 2 Monate auf und vernichtet sie anschliessend. Dies wird zum Beispiel bereits in den Kantonen Waadt und Wallis so gehandhabt.

## *4. Werden die «ausgeschiedenen» Couverts als «ungültige Stimmen» oder gar nicht gezählt?*

Unfrankierte Antwortcouverts werden nicht berücksichtigt, dies gilt auch für nicht amtliche Antwortcouverts oder für diejenigen, die einen Stimmrechtsausweis enthalten, der nicht

unterschieden ist. Die darin enthaltenen Stimm- und Wahlzettel werden also nicht als «ungültig» gezählt.

*5. Werden die Stimmberechtigten, deren Antwortcouvert wegen fehlender Frankierung ausgeschieden werden, nachträglich darüber informiert?*

Nein, diese Personen werden nicht informiert, das Gleiche gilt für diejenigen, die ihren Stimmrechtsausweis nicht unterzeichnen.

*6. Wie werden die Stimmberechtigten über diese Praxis informiert?*

Wie bereits in der Antwort auf die erste Frage ausgeführt wurde, ist auf die Antwortcouverts der Hinweis aufgedruckt, dass Sendungen, die an Die Post übergeben werden, frankiert werden müssen. Die Tatsache, dass diejenigen, die nicht frankiert sind, nicht berücksichtigt werden, ist nicht speziell vermerkt, ist aber die logische Konsequenz des Hinweises auf die Pflicht, das Antwortcouvert zu frankieren. Niemand kann den Anspruch stellen, dass eine nicht (genügend) frankierte Sendung entgegengenommen wird. Wie aus dem Rundschreiben der Staatskanzlei vom 18. Dezember 2013 hervorgeht, müssen aufgrund der Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte diejenigen Gemeinden, die die Portokosten nicht übernehmen, (nur) einen Hinweis auf die Antwortcouverts aufdrucken, dass diejenigen, die an Die Post übergeben werden, ausreichend frankiert sein müssen. Die Stadtkanzlei wird jedoch die auf dem Internet publizierten Informationen mit einem diesbezüglichen Vermerk ergänzen.

*7. Wie viel kosten Material und Versand der Unterlagen für einen Abstimmungssonntag? Und wie viel würde es kosten, wenn die Stadt das Porto für die Antwortcouverts übernehme (ausgehend von den heute tatsächlich per Post zugesandten Antwortcouverts)?*

Da im Kanton Bern die Versandkosten zu Lasten der Gemeinden gehen, betragen die Gesamtkosten für den Versand sowie Material und Druck der Unterlagen der Gemeinde (Botschaft und Stimm-/Wahlzettel) rund 46 000 Franken pro Urnengang; die Lohnkosten für das Verpacken der über 31 300 Antwortcouverts sowie die Porti machen dabei die beiden grössten Posten aus.

Die Kosten für das Vorfrankieren betragen Fr. 1.20 pro retourniertes Antwortcouvert, gemäss den durch Die Post für diese Art von Sendungen praktizierten Preisen, dies geht aus einem in diesem Jahr zuhanden der Legislative erstellten Bericht des Gemeinderates der Stadt Luzern zu diesem Thema hervor (siehe <https://www.stadtluzern.ch/politbusiness/1553801>). Entsprechend und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die mittlere Stimmbeteiligung 2021 und 2022 in Biel ca. 40 % betrug, müsste mit mindestens 8500 Franken pro Urnengang gerechnet werden, d.h. ca. 34 000 zusätzliche Kosten pro Jahr im Budget (40 % der 31 300 Stimmberechtigten, wovon 85 % brieflich abstimmen und von diesen rund zwei Drittel die Sendung der Post übergeben, während ein Drittel das Antwortcouvert gratis in einem offiziellen Briefkasten hinterlegt).

*8. Ist der Gemeinderat bereit, seine heutige Praxis bei unfrankierten Antwortcouverts für Abstimmungen und Wahlen zu ändern?*

Angeichts der obenstehend dargelegten Tatsachen hat der Gemeinderat die Stadtkanzlei gebeten, ein klareres Vorgehen zu wählen, indem die Annahme unfrankierter Sendungen systematisch verweigert wird, solange der Kanton nach seinen Abklärungen mit dem Bund nicht allenfalls die Bestimmungen ändert. Er ist jedoch bereit, im Text auf den Antwortcouverts klarzustellen, dass unfrankierte Sendungen bei der Auszählung nicht berücksichtigt werden. Diese Änderung wird vorgenommen, sobald ein neuer Vorrat an Antwortcouverts bestellt werden muss.

Der Gemeinderat hält abschliessend fest, dass die Stadtkanzlei zahlreiche Anstrengungen unternommen hat, um die kostenlose briefliche Stimmabgabe zu erleichtern. So wurden in

Zusammenarbeit mit den Schulen sechs offizielle Briefkästen in den Quartieren aufgestellt, zusätzlich zu den drei Briefkästen, die bei den Verwaltungsgebäuden in der Innenstadt zur Verfügung stehen.

Biel, 6. Juli 2022

Namens des Gemeinderates

Der Stadtpräsident:

Die Stadtschreiberin:

Erich Fehr

Barbara Labbé

Beilage:

· Interpellation 20220163



Vorstoss Nr. / Interv. no:

20220163

Termin GR / Délai CM:

Direktion / Direction:

Mitbericht / Corapport:

Interpellation

## Unfrankierte Abstimmungscouverts

Am 10. Mai war verschiedenen Zeitungen, u.a. dem «Bund», zu entnehmen, dass die Stadt Biel durch die Post transportierten unfrankierten Antwortcouverts mit den Abstimmungs- und Wahlzetteln ausscheidet und sie somit nicht gezählt werden. Dadurch entzieht die Stadt Biel Stimmberechtigten, die das Couvert unfrankiert der Post übergeben das Recht auf politische Mitsprache. Und das bei einer notorisch tiefen Stimm- und Wahlbeteiligung, die regelmässig um 20% tiefer als die Beteiligung auf nationaler Ebene ist.

Die Stadt Biel ist wie alle Gemeinden im Kanton Bern frei, ob sie die Portokosten für Antwortcouverts übernimmt oder nicht. In einigen Kantonen wie Genf, Zürich, Basel-Stadt, Aargau oder St. Gallen werden die Portokosten übernommen. Zuzüger\*innen aus diesen Kantonen könnten aus Gewohnheit «vergessen», das Couverts mit den Stimm- und Wahlzetteln zu frankieren. Besonders stossend ist, dass in den Unterlagen mit dem Wahl- und Abstimmungsmaterial, das die Stadt den Stimmberechtigten schickt, meines Wissens kein Hinweis vorhanden ist, dass unfrankiert der Post übergebene Antwortcouverts ausgeschieden und für die Auszählung nicht berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit der Bieler Praxis bei unfrankierten Antwortcouverts für Abstimmungen und Wahlen stellen sich verschiedene Fragen, die ich den Gemeinderat bitte zu beantworten.

1. Auf welche Rechtsgrundlage stützt sich der Gemeinderat bei dieser Praxis?
2. Stützt der Kanton diese Praxis?
3. Ist der Gemeinderat der Ansicht, dass diese Praxis einer Stimmrechtsbeschwerde standhielte?
4. Werden die «ausgeschiedenen» Couverts als «ungültige Stimmen» oder gar nicht gezählt?
5. Werden die Stimmberechtigten, deren Antwortcouvert wegen fehlender Frankierung ausgeschieden werden, nachträglich darüber informiert?
6. Wie werden die Stimmberechtigten über diese Praxis informiert?
7. Wie viel kosten Material und Versand der Unterlagen für einen Abstimmungssonntag? Und wie viel würde es kosten, wenn die Stadt das Porto für die Antwortcouverts übernehme (ausgehend von den heute tatsächlich per Post zugesandten Antwortcouverts).
8. Ist der Gemeinderat bereit, seine heutige Praxis bei unfrankierten Antwortcouverts für Abstimmungen und Wahlen zu ändern?

Biel/Bienne, 19. Mai 2022

Urs Scheuss

Grüne / Les Vert·e·s