

Postulat Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL): Zwingende Nachzählung bei knappen Abstimmungs- und Wahlergebnissen

Gemäss heutiger Regelung des Reglements über die politischen Rechte (Art. 25) hat der Gemeinderat ein grosses Ermessen, ob er bei Abstimmungen und Wahlen eine Nachzählung veranlassen will oder nicht, dies auch dann, wenn die Resultate sehr knapp sind. So besteht heute in keinem Fall eine Pflicht für eine Nachzählung.

In einem konkreten Fall hat der Gemeinderat ein entsprechendes Gesuch um Nachzählung abgewiesen, obwohl die Differenz der Stimmen zwischen zwei KandidatInnen weniger als 1 Promille betrug. Er begründete die Abweisung des Gesuches damit, dass keine Zweifel an der Richtigkeit des Ergebnisses bestünden.

Die Unterzeichnenden teilen diese Begründung der Ablehnung des Gesuches nicht. Sie vertreten vielmehr die Auffassung, dass ein sehr knappes Resultat per se rechtfertigt, dass die Stimmen ein zweites Mal ausgezählt werden, geht es doch darum, möglichst genau das „wahre“ Resultat zu ermitteln. Da bei Auszählungen oft Fehler vorkommen (was kaum zu vermeiden ist), ist es wichtig, dass gerade bei knappen Resultaten nachgezählt wird, kann doch dadurch der Wahrheitsgehalt der Ergebnisse erhöht werden.

Die heutige Regelung ist ungenügend. Denn ob beim Auszählen Fehler passiert sind, und deshalb „Zweifel an der Richtigkeit bestehen“, können die einzelnen Stimmberechtigten gar nicht wissen, ist doch der überwiegende Teil der Stimmberechtigten nicht am Auszählen der Stimmen beteiligt.

Der Gemeinderat sollte deshalb nicht wie heute über ein völlig freies Ermessen verfügen, ob er nachzählen lassen will oder nicht. Dieses Ermessen ist zu konkretisieren. Die Unterzeichnenden könnten sich etwa folgende Änderung des Reglementes über die politischen Rechte (RPR) vom 16. Mai 2004 (SSSB 141.1) vorstellen:

Art. 25 Nachzählen

¹ *Beträgt bei Abstimmungen und Gemeinderatswahlen die Differenz zwischen den Stimmen der Ja- und Nein-Anteile bzw. der einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten weniger als 0,5 %, werden die relevanten Stimm- und Wahlzettel zwingend ein zweites Mal ausgezählt.*

² *Das Ergebnis der zweiten Auszählung kann erst dann erwähnt werden, wenn mindestens zwei aufeinander folgende, ausschussinterne Zählungen zu eindeutigen Resultaten geführt haben.*

³ *In den übrigen Fällen kann der Gemeinderat eine Nachzählung veranlassen, namentlich dann, wenn Zweifel an der Richtigkeit der ermittelten Resultate bestehen.*

Aber auch die Lösung, wie sie in der Stadt Burgdorf gilt (vgl. Art. 17 des Burgdorfer Reglementes über die Urnenwahlen und -abstimmungen) ist eine mögliche Lösung. Zudem vermuten die Unterzeichnenden, dass es auch noch andere Situationen als die oben umschriebene gibt, bei denen es sinnvoll wäre, dass zwingend nachgezählt würde. Deshalb reichen sie diesen Vorstoss in der offenen Form des Postulates ein, in der Absicht, dass der Gemeinderat eine umfassende Prüfung des Anliegens vornimmt.

Aus diesen Gründen fordern die Unterzeichnenden den Gemeinderat auf, dem Stadtrat eine Änderung von Art. 25 RPR (Konkretisierung der Gründe für eine Nachzählung) im Sinne der Erwägungen zu unterbreiten.

Bern, 13. Januar 2005

Postulat Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL), Gabriela Bader-Rohner, Barbara Streit-Stettler, Martin Trachsel, Nadia Omar, Erik Mosza, Anna Magdalena Linder, Peter Künzler, Verena Furrer-Lehmann, Conradin Conzetti, Rania Bahnan Büechi, Anna Coninx

Antwort des Gemeinderats

Das städtische Abstimmungs- und Wahlrecht ist sehr aktuell: Am 16. Mai 2004 haben die Stimmberechtigten der Stadt Bern das neue Reglement über die politischen Rechte (RPR, SSSB 141.1) genehmigt; es ist auf den 1. Juli 2004 in Kraft getreten.

In Artikel 25 regelt das RPR die Frage von Nachzählungen, indem es festhält: „Bestehen Zweifel an der Richtigkeit der ermittelten Resultate, so kann der Gemeinderat eine Nachzählung veranlassen.“

Diese Bestimmung gibt dem Gemeinderat, anders als das Postulat ausführt, keineswegs ein „völlig freies Ermessen“. Eine Behörde verfügt *nie* über freies Ermessen; jedes behördliche Ermessen ist pflichtgemäss auszuüben. Dies gilt auch und gerade für behördliches Handeln nach Ermessen. Freies Ermessen wäre willkürlich, und dies ist verfassungsrechtlich unzulässig; nur pflichtgemässes Ermessen ist rechtskonform. Wenn Artikel 25 RPR festhält, der Gemeinderat könne eine Nachzählung anordnen, so kann damit nur gemeint sein, dass er pflichtgemäss und sorgfältig abzuwägen hat, ob in einem konkreten Fall Zweifel an der Richtigkeit des Resultats bestehen. Bestehen solche Zweifel und ist nicht auszuschliessen, dass eine allfällige Abweichung auf das Resultat einen Einfluss hat, dann muss der Gemeinderat eine Nachzählung anordnen. Der Gemeinderat ist demnach keineswegs „frei“, über das Ob und Wieso einer allfälligen Nachzählung zu entscheiden.

Dazu kommt, dass die Absicht des RPR und insbesondere von Artikel 25 RPR eindeutig und klar sind: Der Gemeinderat kann *nur dann* eine Nachzählung anordnen, wenn eine bestimmte Voraussetzung gegeben ist, nämlich jene des Bestehens konkreter und begründeter Zweifel an der Richtigkeit des ermittelten Resultats. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung, aber unzweifelhaft auch aus den Materialien. So hielt der Gemeinderat im Vortrag an den Stadtrat zu Artikel 25 RPR fest:

“Diese Bestimmung ist neu. Sie gibt dem Gemeinderat explizit die Kompetenz, eine Nachzählung anzuordnen, falls Zweifel an der Richtigkeit eines Abstimmungs- oder Wahlergebnisses bestehen. Der Gemeinderat hat bewusst darauf verzichtet, eine Pflicht zur Nachzählung bei knappen Abstimmungs- und Wahlausgängen in den Reglementsentwurf aufzunehmen, denn auch solche Ergebnisse sind zu akzeptieren, falls keinerlei Verdachtsgründe auf Unregelmässigkeiten bei der Ermittlung schliessen lassen.“

Der Stadtrat war sich also der Voraussetzungen bewusst, unter denen der Gemeinderat eine Nachzählung würde anordnen dürfen. Entsprechend hielt denn auch die Botschaft an die Stimmberechtigten für die Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 über das RPR zu Artikel 25 fest:

“Mit Artikel 25 wird dem Gemeinderat ausdrücklich die Kompetenz erteilt, eine Nachzählung anzuordnen, falls Zweifel an der Richtigkeit von Abstimmungs- oder Wahlergebnissen bestehen.“

Aus dem Wortlaut des Reglements und den Materialien dazu, denen angesichts der Neuheit des Erlasses grosse Bedeutung zukommen muss, ergibt sich demnach, dass der Gemeinderat bei pflichtgemässer Anwendung des Reglements eine Nachzählung gar nicht anordnen darf,

wenn keine Verdachtsgründe auf Unregelmässigkeiten bei der Ermittlung des Abstimmungs- oder Wahlergebnisses und damit keine Zweifel an der Richtigkeit des Wahlergebnisses im Sinn von Artikel 25 RPR vorliegen. Dabei ist es selbstverständlich nicht so, dass die mit der Ermittlung der Resultate betrauten Personen oder der Gemeinderat beim Vorliegen von Verdachtsgründen abwarten würden, bis sie von Stimmberechtigten auf mögliche Unregelmässigkeiten hingewiesen werden. Alle mit Wahlen und Abstimmungen befassten Organe der Stadt sind sich der zentralen Bedeutung eines korrekten Ablaufs von Abstimmungen und Wahlen bewusst, weshalb allfälligen Hinweisen oder Beobachtungen ohne weiteres auch aus eigenem Antrieb nachgegangen wird. Entsprechend werden denn auch schon heute bei Vorliegen irgendwelcher – auch kleiner – Hinweise auf Unregelmässigkeiten sofort Nachkontrollen durchgeführt. Das Wahl- und Abstimmungswesen der Stadt Bern ist so aufgebaut, dass verschiedene nachgelagerte Kontrollsysteme allfällige Fehler sofort entdecken und korrigieren können, auch bereits bevor ein Endresultat ermittelt ist.

Die Regelung der Stadt Bern entspricht der langjährigen Praxis des Bundesgerichts und der kantonalen Rechtsprechungsorgane. Seit dem nach wie vor als Leiturteil anerkannten und verschiedentlich bestätigten Bundesgerichtsentscheid 98 Ia 73 ff. besteht kein verfassungsmässiger Anspruch auf Nachzählung eines knappen Abstimmungs- oder Wahlergebnisses, solange keine Hinweise auf eine Unregelmässigkeit vorliegen. An die Konkretisierung solcher Hinweise können selbstverständlich keine hohen Anforderungen gestellt werden. Ein knappes Resultat für sich allein bedeutet aber nicht, dass dieses falsch wäre oder sein müsste. Entsprechend sind denn auch die Wahl- und Abstimmungsregelungen auf nationaler und kantonaler Ebene ausgestaltet. Gemäss Artikel 11 der Verordnung des Bundesrats vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (SR 161.11) hat das kantonale Wahlbüro entweder selbst nachzuzählen oder eine Nachzählung durch das Gemeindewahlbüro anzuordnen, wenn der Verdacht besteht, dass ein Gemeindeergebnis unrichtig ist. Laut Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung des Regierungsrats vom 10. Dezember 1980 über die politischen Rechte (kVPR; BSG 141.112) kann die Staatskanzlei, wenn sie es als geboten erachtet, die Stimm- und Wahlzettel eines Abstimmungskreises nachzählen und mangelhafte Protokolle selber berichtigen. Auch diese Erlasse sehen demnach keinen Nachzählungsautomatismus vor, wie dies die Postulatinnen und Postulanten fordern. Die Regelung der Stadt Bern betreffend eine allfällige Nachzählung erfüllt damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben, und sie steht auch im Einklang mit ähnlichen Regelungen auf übergeordneter Ebene. In einem die letzten Gemeinderatswahlen betreffenden Beschwerdeverfahren haben sowohl das Regierungsstatthalteramt als auch der Regierungsrat die Rechtmässigkeit der städtischen Regelung und des entsprechenden Vorgehens festgestellt.

Das Postulat erwähnt auch die Nachzählungs-Regelung der Stadt Burgdorf und bezeichnet diese als eine mögliche Lösung. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch die Stadt Burgdorf keine zwingenden Nachzählungen bei knappen Ergebnissen kennt. Gemäss Artikel 17 Absatz 3 des Reglements über die Urnenwahlen und -Abstimmungen der Stadt Burgdorf ordnet der Gemeinderat von sich aus Massnahmen an, „wenn ihm Unregelmässigkeiten bei einer Abstimmung oder Wahl zur Kenntnis gelangen“. Weiter heisst es in dieser Bestimmung, dass der Gemeinderat eine Nachzählung anordnen *kann*, sofern die Differenz weniger als 1 Prozent der gültigen Stimmen beträgt. Systematisch ist diese Nachzählungsmöglichkeit (nicht -pflicht) als eine der Massnahmen zu verstehen, die der Gemeinderat als Folge einer Unregelmässigkeit anordnen kann; ein Nachzählungsautomatismus allein aufgrund eines knappen Resultats kennt demnach auch Burgdorf nicht.

Neben den rechtlichen sind auch die praktischen Aspekte zu beachten. Das Wahl- und Abstimmungssystem der Stadt Bern ist über lange Zeit entwickelt und erprobt worden. Es stellt eine zweckmässige Ordnung dar, die Gewähr dafür bietet, dass die ermittelten Resultate korrekt sind. Rein rechtlich wäre es denkbar, einen zwingenden Nachzählungsautomatismus ein-

zuführen. Da aber erfahrungsgemäss insbesondere bei Wahlen praktisch immer knappe Resultate erzielt werden, müssten diese Resultate regelmässig nachgezählt werden, auch wenn davon auszugehen ist, dass die Ausmittlung ohne irgendwelche Unregelmässigkeiten erfolgt ist. Es ist auch zu beachten, dass allen Kandidierenden der gleiche Anspruch auf eine Nachzählung eingeräumt werden müsste, was dazu führen würde, dass sowohl Gemeinderats- als auch Stadtratswahlen mit grosser Wahrscheinlichkeit regelmässig nachzuzählen wären. Abgesehen davon wäre die Festlegung einer bestimmten Grenze, welche für die Nachzählung entscheidend wäre, willkürlich. Soweit Nachzählungen diskutiert werden, werden verschiedenste mögliche Limiten genannt: 0,5 Promille, 1 Promille, 0,5 Prozent, 1 Prozent. Empirische Grundlagen, ab wann (und ob überhaupt regelmässig) mit relevanten statistischen Ungenauigkeiten zu rechnen wäre, bestehen nicht.

Dazu kommt, dass bei Einführung eines zwingenden Nachzählungsautomatismus auch detailliert geregelt werden müsste, wie diese Nachzählung auszugestalten wäre. Eine blosser Wiederholung einer Zählung führt nämlich rein mathematisch-statistisch zu keinem genaueren Resultat als die Erstzählung; die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers ist genau gleich gross bzw. klein. Es müsste also im Einzelnen festgelegt werden, unter welchen Bedingungen eine Nachzählung durchzuführen wäre, damit das Ergebnis dann auch tatsächlich „wahrer“ wäre, wie dies das Postulat anstrebt. Die Postulatinnen und Postulanten gehen auch in ihrem Vorschlag davon aus, dass eine blosser Nachzählung nicht genügt, sondern dass unter Umständen mehrere Zählungen angeordnet werden müssten, bis zwei aufeinander folgende Zählungen zu einem eindeutigen Resultat geführt hätten.

Der Gemeinderat geht deshalb davon aus, dass die städtische Regelung für die Nachzählung von Abstimmungs- und Wahlergebnissen genügt. Er beantragt deshalb dem Stadtrat, das Postulat abzulehnen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat abzulehnen.

Bern, 6. Juli 2005

Der Gemeinderat