

An den Landrat

Glarus, 6. Februar 2018

Postulat Ruedi Schwitter, Näfels, und Mitunterzeichner „Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene im Kanton Glarus“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen

Am 21. August 2017 reichten die Landräte Ruedi Schwitter und Franz Landolt ein Postulat ein, mit dem sie um die Prüfung der Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene bei nationalen Abstimmungen ersuchen (s. Beilage). In der Begründung verweisen die Postulanten darauf, dass einfach verständliche Informationen zu komplexen Vorlagen junge Erwachsene dazu motivieren könnten, sich mit den Vorlagen zu befassen und ihre Stimme abzugeben.

Die Postulanten erwähnen die Abstimmungshilfe Easyvote. Dabei handelt es sich um die gängige Abstimmungshilfe für junge Erwachsene. Im Folgenden wird deswegen in erster Linie auf dieses Produkt Bezug genommen.

1.2. Die Abstimmungshilfe Easyvote

1.2.1. Zweck

Easyvote ist ein Projekt des Dachverbandes Schweizer Jugendparlamente (DSJ). Es verfolgt das Ziel, die Stimmbeteiligung der 18- bis 25-Jährigen auf 40 Prozent zu erhöhen. Zu diesem Zweck wird unter anderem Informationsmaterial für junge Erwachsene produziert. Darin werden nationale Vorlagen auf jeweils zwei A5-Seiten auf einfache Weise erläutert. Die Verantwortlichen legen dabei Wert auf politische Neutralität, die mit dem Produktionsprozess gewährleistet werden soll. Basis für die Easyvote-Unterlagen sind die offiziellen Abstimmungserläuterungen des Bundes. Ein sogenanntes Neutralitätskomitee prüft die Ausführungen in Bezug auf ihre Ausgewogenheit.

In gewissen Kantonen erläutert Easyvote auch kantonale Vorlagen. Im Kanton Glarus wäre dies allerdings nicht möglich. Einerseits ist die Zielgruppe zu klein. Andererseits produziert Easyvote nur anlässlich von eidgenössischen Urnengangsterminen Abstimmungserläuterungen. Kantonale Sachabstimmungen werden im Kanton Glarus jedoch stets an der Landsgemeinde abgehalten. Diese findet nie gleichzeitig mit eidgenössischen Urnengängen statt.

1.2.2. Verbreitung

Easyvote-Abstimmungserläuterungen werden derzeit nach eigenen Angaben in rund 390 Gemeinden verteilt. Dadurch werden rund 100'000 Jugendliche im Alter zwischen 18 und 25 Jahren erreicht. Dies entspricht rund einem Sechstel der Zielgruppe. Die Einführung erfolgte jeweils über die Gemeinden, nicht über die Kantone. Verschiedene Kantone unterstützen das Projekt jedoch organisatorisch und/oder finanziell. Dies, indem sie den Easyvote-Verantwortlichen die offiziellen kantonalen Abstimmungserläuterungen möglichst früh zur Verfügung stellen oder den Gemeinden Beiträge pro Jahresabonnement entrichten. Letzteres ist in den Kantonen Graubünden (1 Fr./Abo), Luzern (1.50 Fr./Abo) und Thurgau (1 Fr./Abo) der Fall. Ein Easyvote-Jahresabonnement (vier Broschüren pro Jahr, Direktversand an Stimmberechtigte) kostet 6.90 Franken (ohne MwSt.).

1.2.3. Wirkung

Ob die Easyvote-Broschüren einen positiven Einfluss auf die Beteiligung der Zielgruppe haben, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit sagen. Methodologische Schwierigkeiten verhindern eindeutige Aussagen.¹ Diese Problematik schneiden auch die Urheber des Postulats an. Ausserdem gibt es nur wenige Studien, welche sich mit dem Thema befassen.

Der DSJ ist von der positiven Wirkung von Easyvote überzeugt. In einer ersten Auswertung zu den Nationalratswahlen 2015 führt das Projekt Beispiele auf: In der Stadt Luzern sei die Wahlbeteiligung der unter 30-Jährigen gegenüber 2011 um 16,1 Prozent gestiegen, nachdem Easyvote dort seit mehreren Jahren Broschüren versendet und im Vorfeld der Wahlen diverse weitere Aktionen durchgeführt habe. Auch in der Stadt Zürich sei die Wahlbeteiligung um 2,8 Prozent gestiegen. Dort seien zwar keine Broschüren verteilt worden. Hingegen sei das Interesse der jungen Stadtzürcher an der Easyvote-Webseite sehr gross gewesen, zudem seien auch dort viele Aktionen durchgeführt worden. Als Gegenbeispiel werden die Stadt St. Gallen und die Kantone Genf und Neuenburg genannt. Dort sei die Wahlbeteiligung ohne Aktivitäten von Easyvote leicht gesunken. Daraus schliesst der DSJ, dass Easyvote nur in Regionen, wo das gesamte Angebot über mehrere Jahre bei Abstimmungen und Wahlen angeboten werde und dadurch bei der Jugend verankert sei, eine „signifikante Wirkung“ zeige.²

Eine andere Studie untersuchte die Auswirkungen der Einführung des kostenlosen Rückantwortcouverts sowie der Abstimmungshilfe in Berner Gemeinden mit quantitativen Methoden. Dazu wurde die Beteiligung des gesamten Stimmkörpers einer Gemeinde jeweils vor und nach deren Einführung verglichen. Während die Einführung des kostenlosen Rückantwortcouverts einen positiven Einfluss auf die Stimmbeteiligung ausübte, blieb die Einführung der Easyvote-Abstimmungshilfe ohne Einfluss.³

1.3. Rechtliches

Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) legt abschliessend fest, welche Dokumente zum Stimmmaterial gehören. Nebst dem Stimmrechtsausweis, den Stimmzetteln, des Wahl- und Stimmzettelumschlags und einem Rückantwortcouvert umfasst das Stimmmaterial auch die Abstimmungsvorlagen mit Erläuterungen, Anträgen und Auffassungen *der Behörden* (Art. 27 GPR). Von privaten Organisationen erstellte Abstimmungshilfen gehören nicht dazu.

¹ Vgl. dazu: Dermont, Clau und Isabelle Stadelmann-Steffen (2014). Die politische Partizipation der jungen Erwachsenen: Erkenntnisse der St. Galler Stimmregisterdaten sowie Empfehlungen zur Evaluation von easyvote. (<https://www.easyvote.ch/de/ueber-uns/studien/> [zuletzt abgerufen am 18.1.2018]).

² Jorio, Nicola, Alexandra Molinaro und Lea Thommen (2016). Schlussbericht Wahlen 2015. (<https://www.easyvote.ch/de/ueber-uns/studien/> [zuletzt abgerufen am 18.1.2018]).

³ Schelker, Mark und Marco Schneiter (2017). The Elasticity of Voter Turnout: Investing 85 Cents per Voter to Increase Voter Turnout by 4 Percent. *Electoral Studies*, Vol. 49, S. 65–74.

Das verunmöglicht die Verteilung von Abstimmungshilfen mit dem ordentlichen Stimmmaterial. Auch der Direktversand solcher Abstimmungshilfen ist gesetzlich nicht vorgesehen. Der Kanton (oder die Gemeinden) besitzt keinen Auftrag, Zusatzinformationen zu Abstimmungen von privaten Urhebern zu versenden. Gerade weil es sich um einen sensiblen Bereich handelt, der klarer Regeln bedarf, wäre ein solcher Auftrag wohl im Abstimmungs- und Wahlrecht festzuhalten. Gleichzeitig würde damit auch die Grundlage für die entsprechenden Ausgaben geschaffen.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Dem Regierungsrat ist eine möglichst hohe Stimmbeteiligung ein Anliegen. Die Demokratie lebt davon, dass sich die Menschen beteiligen und damit ihre Rechte wahrnehmen. Hürden für die Teilnahme am demokratischen Prozess sind so weit wie möglich abzubauen. Die Komplexität von Abstimmungsvorlagen stellt eine solche Hürde dar. Folglich ist es sehr wichtig, Vorhaben verständlich zu erklären, Informationen niederschwellig bereitzustellen und so den Aufwand der Stimmberechtigten für die Meinungsbildung möglichst tief zu halten. Die Easyvote-Abstimmungshilfen können dazu unter Umständen einen Beitrag leisten. Der Regierungsrat anerkennt die wertvolle Arbeit der Easyvote-Macher. Dennoch steht er dem Anliegen der Postulanten skeptisch gegenüber.

2.1. Keine Staatsaufgabe

Die Mobilisierung von Stimmberechtigten ist seit jeher Aufgabe der Parteien und der Akteure der Zivilgesellschaft. Der Staat kann und muss zwar mit verständlichen Abstimmungserläuterungen die Grundlage für eine erfolgreiche Mobilisierung schaffen. Dies gilt jedoch für alle Bevölkerungsgruppen gleichermassen. Es ist hingegen nicht Aufgabe des Staates, nebst den offiziellen Abstimmungserläuterungen Zusatzinformationen zu versenden oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe – in diesem Fall die jungen Erwachsenen – mit besonderen Massnahmen speziell zu mobilisieren. Die Bevorzugung einer bestimmten Bevölkerungs- oder Altersgruppe ist nicht angezeigt.

2.2. Keine offiziellen Erläuterungen / Bestrebungen des Bundes

Abstimmungshilfen wie Easyvote werden nicht von offiziellen Stellen produziert. Es handelt sich dabei folglich auch nicht um offizielle Erläuterungen, die den Vorgaben des Bundesrechts genügen müssen (gefordert sind Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit; vgl. Art. 10a und 11 Bundesgesetz über die politischen Rechte). Darauf verwies auch der Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat 14.3469, das die Prüfung einer finanziellen Unterstützung von Gemeinden, welche Easyvote-Broschüren verteilen, forderte. In seiner ablehnenden Antwort führte er an: „Würde der Bundesrat direkt oder indirekt zusätzliche Informationsprodukte unterstützen, deren redaktionelle Verantwortung von Dritten getragen wird, würden sich im Falle von fehlerhaften, widersprüchlichen oder gar einseitigen Inhalten heikle Fragen zur Rolle und zur Verantwortung des Bundes stellen.“ Diese Argumentation kann für den Kanton Glarus übernommen werden.

Der Bund hat im Übrigen längst erkannt, dass einfach verständliche Abstimmungserläuterungen einem Bedürfnis der Stimmberechtigten – nicht nur der jungen Erwachsenen – entsprechen. Eine für alle Stimmberechtigten zugängliche, einfach verständliche Erläuterung von Abstimmungsvorlagen produziert er seit 2016 in Form von Erklärvideos. Ende 2017 hat der Bund ausserdem ein neues Konzept für sein Abstimmungsbüchlein vorgestellt. Dieses soll den heutigen Lesegewohnheiten besser Rechnung tragen. Neu eingeführte Infografiken helfen dabei, komplexe Sachverhalte verständlich zu erklären. Das neue Abstimmungsbüchlein soll voraussichtlich anlässlich der Volksabstimmung vom 23. September 2018 zum ersten Mal zum Einsatz kommen.

Neben der Neugestaltung des Abstimmungsbüchleins arbeitet die Bundeskanzlei an der Digitalisierung der Abstimmungserläuterungen. Angedacht ist eine App, mit welcher die Nutzer die Informationen zu allen Vorlagen eines Urnengangstermins (im Idealfall auch kantonale und kommunale) online und bequem an einem Ort abrufen können. Die Bundeskanzlei führt derzeit eine Bedarfsabklärung bei den Kantonen durch. Der Kanton Glarus unterstützt das Projekt.

2.3. Geeigneter Zeitpunkt verpasst

Wie die Postulanten richtigerweise festhalten, ist für die Einführung einer Abstimmungshilfe wohl eine Änderung der Rechtsgrundlagen im Bereich der politischen Rechte notwendig. Diese wurden erst kürzlich totalrevidiert. Die Postulanten thematisierten das nun vorgebrachte Anliegen weder in der Vernehmlassung zum GPR oder zur Verordnung über die politischen Rechte (VPR) noch in der politischen Debatte. Somit wurde die Chance verpasst, das Anliegen im Kontext der politischen Rechte zu diskutieren und – falls der politische Wille vorhanden gewesen wäre – in die Totalrevision einzubringen. Für den Regierungsrat ist es störend, die totalrevidierten gesetzlichen Grundlagen kurz nach ihrer Inkraftsetzung per 1. Januar 2018 bereits wieder ändern zu müssen.

2.4. Fragliches Kosten-/Nutzenverhältnis

Ob Abstimmungshilfen wie Easyvote einen positiven Einfluss auf die Stimmbeteiligung der jungen Erwachsenen haben, ist offen (s. Ziff. 1.2.3). Dieser Umstand ist den geschätzten Kosten gegenüberzustellen. Im Fall von Easyvote würden sich diese – die Zielgruppe umfasst im Kanton Glarus rund 3000 Personen – auf rund 21'000 Franken pro Jahr belaufen. Bei dieser Berechnung wird davon ausgegangen, dass ein Direktversand vorgenommen würde. Einen Versand mit dem ordentlichen Stimmmaterial lehnt der Regierungsrat in jedem Fall ab. Die Stimmberechtigten müssen offizielle Erläuterungen von inoffiziellen unterscheiden können. Ein gemeinsamer Versand würde diesem Grundsatz zuwiderlaufen, auch wenn dadurch Portokosten eingespart werden könnten.

2.5. Bedürfnisgerechtigkeit

Primäre Quellen der jungen Erwachsenen für Informationen über anstehende Abstimmungen sind die Schule, die Eltern oder das Fernsehen.⁴ Easyvote-Produkte, zu denen nebst der Abstimmungsbroschüre auch Videoclips oder eine Internetseite gehören, sind nachrangig, wenngleich sie von den Jugendlichen als gut und verständlich beurteilt werden.

Gerade die Zielgruppe von Easyvote-Produkten konsumiert Inhalte sehr häufig im Internet. Die Internet-Nutzung nimmt stetig zu, und die nun ins stimmungsfähige Alter kommenden Personen sind mit den neuen Technologien aufgewachsen. Angesichts dieser zunehmenden Fokussierung auf online verfügbare Inhalte ist fraglich, ob die Zustellung einer Papier-Broschüre überhaupt noch zeitgemäss ist bzw. einem Bedürfnis entspricht.

Im Internet gibt es bereits heute – nebst der Easyvote-Webseite – verschiedene Plattformen, auf denen einfach verständliche Informationen erhältlich sind. Dazu gehören unter anderem vimentis.ch, aber etwa auch die Newsportale der schweizerischen Medien. Diese haben unter anderem zur Aufgabe, ihren Lesern komplexe Sachverhalte sachlich und verständlich zu vermitteln. Dass dies einem Bedürfnis entspricht, haben sie – ebenso wie der Bund – erkannt.

⁴ Golder, Lukas und Cloe Jans (2016). Aktualität, Betroffenheit und Emotionalität. Was junge Erwachsene zur politischen Teilnahme bewegt. (<https://www.easyvote.ch/de/ueber-uns/studien/> [zuletzt abgerufen am 18.1.2018]).

2.6. Fazit

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Partizipation der jungen Erwachsenen von grosser Bedeutung ist. Wer in jungen Jahren am politischen Prozess teilnimmt, wird dies mit höherer Wahrscheinlichkeit auch sein Leben lang tun. Es ist unabdingbar, dass die Jugendlichen das notwendige Rüstzeug besitzen, um sich in der politischen Welt orientieren und daran teilhaben zu können. Von grosser Bedeutung ist die politische Bildung. Sie ist für den Regierungsrat von hohem Stellenwert und konnte mit der Einführung des Lehrplans 21 bzw. des Glarner Lehrplans deutlich gestärkt werden. Daneben gibt es weitere Faktoren, welche einen Einfluss auf die Partizipationswahrscheinlichkeit haben, darunter auch die Komplexität einer Vorlage. Hier knüpfen die Postulanten an.

Sie verlangen die Erarbeitung eines Prüfberichtes betreffend die Einführung einer Abstimmungshilfe für junge Erwachsene. Diese hat zum Ziel, komplexe Sachverhalte verständlich darzulegen. Grundsätzlich steht ausser Frage, dass auch im Kanton Glarus bzw. in Glarner Gemeinden solche Abstimmungshilfen verteilt werden könnten, wenn die gesetzliche Grundlage und der politische Wille dafür vorhanden sind. Der Regierungsrat möchte dennoch davon absehen: Es ist weder Aufgabe der öffentlichen Hand noch vorgesehen, dass der Kanton Informationsmaterial von privaten Dritten an eine bestimmte Gruppe von Stimmberechtigten verteilt. Von einer solchen Offizialisierung privater Informationen ist abzusehen. Auch wenn die Easyvote-Macher gute Arbeit leisten, ist dennoch nicht ausgeschlossen, dass deren Erläuterungen parteiisch oder nicht sachgerecht aufgemacht sind. Dies würde zu Recht Fragen aufwerfen, sollte der Kanton deren Verteilung übernehmen. Der Regierungsrat kann und will diese Verantwortung nicht übernehmen. Der richtige Zeitpunkt für eine Diskussion wurde im Übrigen verpasst.

Die Jugendlichen beschaffen sich ihre Informationen heute vorwiegend online. Eine (zusätzliche) gedruckte Abstimmungserläuterung für dieses Zielpublikum erscheint wenig zeitgemäss. Es muss die Frage aufgeworfen werden, ob eine solche Abstimmungshilfe überhaupt noch gelesen wird. Auf der anderen Seite hat der Bund das Problem der oft hohen Komplexität erkannt. Er hat das Abstimmungsbüchlein überarbeitet, bietet einfach verständliche Erklärvideos an und beabsichtigt, die Informationen zentral auf einer App zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund stehen Kosten und Nutzen für den Regierungsrat in einem ungünstigen Verhältnis. Auf die Erarbeitung eines Prüfberichtes kann verzichtet werden. Das Postulat ist abzulehnen.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzulehnen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Postulat