

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
CH-8201 Schaffhausen
T + 41 52 632 52 25
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Stadtrat

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 25. September 2018

Verordnung über die briefliche Stimmabgabe

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage zur Volksmotion «Mehr Demokratie ermöglichen, Briefwahl erleichtern: Einführung vorfrankierter Rücksendekverts» in Form einer Verordnung über die briefliche Stimmabgabe.



1. Zusammenfassung

Am 3. November 2017 wurde die Volksmotion «Mehr Demokratie ermöglichen, Briefwahl erleichtern: Einführung vorfrankierter Rücksendekuverts» eingereicht. Sie verlangt, den Stimmberechtigten zukünftig ein vorfrankiertes Zustellkuvert sowie ein Stimmkuvert für die briefliche Stimmabgabe zukommen zu lassen. Dies ermögliche gemäss den Motionärinnen und Motionären eine praktische Stimmabgabe, da das Zustellkuvert einfach in den nächsten Briefkasten eingeworfen werden könne. Beim Stimmkuvert handelt es sich um das Kuvert, in welches die Stimm- und Wahlzettel eingelegt werden und welches im Anschluss zusammen mit dem Stimmrechtsausweis im Zustellkuvert verschickt wird.

Die Volksmotion wurde vom Grossen Stadtrat am 22. Mai 2018 mit 21 zu 11 Stimmen erheblich erklärt. Auf mehrheitlich positive Resonanz stiess insbesondere das Anliegen, vorfrankierte Zustellkuverts beizulegen, wogegen die Beilage eines neutralen Stimmkuverts kritischer beurteilt wurde. Diese Meinung teilt auch der Stadtrat, welcher anlässlich der Sitzung des Grossen Stadtrats entsprechend angekündigt hat, bei Erarbeitung der Vorlage sicherzustellen, dass über den Teilaspekt des neutralen Stimmkuverts gesondert entschieden werden könne.

Während der Beratung der Volksmotion im Grossen Stadtrat wurde verschiedentlich auf eine Motion von Nationalrätin Yvette Estermann hingewiesen, welche die Übernahme der Versandkosten für die briefliche Stimmabgabe bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmung durch die Post forderte. Der Ständerat hat diese Motion am 12. Juni 2018 allerdings abgelehnt. Damit liegt der Ball nun wieder bei den Kantonen und Gemeinden.

Mit der vorliegenden Botschaft legt Ihnen der Stadtrat eine kurze Verordnung vor, welche festhält, dass den Stimmberechtigten ein vorfrankiertes Zustellkuvert zur Verfügung gestellt wird. Die Vorlage schlägt zudem eine Formulierung für den Fall vor, dass der Grosse Stadtrat auch das neutrale Stimmkuvert in die Verordnung aufnehmen will. Da sich kaum abschätzen lässt, ob und um wie viel die Stimmbeteiligung durch die Vorfrankierung steigen wird und wie viele Stimmberechtigte, welche bisher an der Urne gewählt und abgestimmt haben, neu brieflich abstimmen würden, lassen sich die Kosten für die Vorfrankierung nur schwer abschätzen. In der Vorlage werden daher verschiedene Varianten dargestellt, wobei diejenige mit der finanziell grössten Auswirkung (Erhöhung Stimmbeteiligung um 1.8 Prozentpunkte, bedeutende Verschiebung hin zur brieflichen Abstimmung) mit 7450 Franken pro Urnengang zu Buche schlägt. In dieser Zahl ist neben der Kosten für die Vorfrankierung auch die mögliche Einnahmenreduktion aufgrund geringerer Stimmbussen eingerechnet. Die Mehrkosten für neutrale Stimmkuverts, welche neben den reinen Materialkosten insbesondere den Zusatzaufwand für den externen Dienstleister enthält, welcher Verpackung und Versand der Stimmunterlagen übernimmt, belaufen sich auf ungefähr 1'100 Franken pro Urnengang.

Zuständig für die Umsetzung der neuen Bestimmungen wäre die Stadtkanzlei, welcher die Organisation von Wahlen und Abstimmungen obliegt. Sofern die Verabschiedung durch den Grossen Stadtrat noch 2018 erfolgt und kein Referendum ergriffen wird, könnten die neuen Bestimmungen voraussichtlich anlässlich des Abstimmungstermins vom 20. Oktober 2019 zum ersten Mal angewendet werden. Ein früherer Termin erscheint im Hinblick auf die Referendumsfrist, die Genehmigung des Kantons und die notwendige Zeit zur Umsetzung als unwahrscheinlich. Im Falle eines Referendums würde sich der Termin voraussichtlich auf den 24. November 2019 verschieben, sofern die Abstimmung am 19. Mai 2019 stattfindet.

Der Stadtrat ist überzeugt, mit der Verordnung über die briefliche Stimmabgabe die Anliegen der Volksmotion zu erfüllen. Gleichzeitig ermöglicht er dem Grossen Stadtrat eine vertiefte Diskussion und Beschlussmöglichkeit über beide Teilforderungen.

Inhaltverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	5
2.1	Möglichkeiten der Stimmabgabe.....	5
2.2	Vorfrankierte Zustellkuverts.....	5
2.3	Neutrale Stimmkuverts.....	5
3.	Volksmotion	5
3.1	Wortlaut.....	5
3.2	Ziele.....	6
3.3	Formelles.....	6
3.3.1	Einreichung.....	6
3.3.2	Zustandekommen.....	6
3.3.3	Behandlung im Grossen Stadtrat.....	6
3.3.4	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	7
4.	Auswirkungen der Vorlage	8
4.1	Auswirkungen der Einführung vorfrankierter Zustellkuverts.....	8
4.2	Auswirkungen der Einführung neutraler Stimmkuverts.....	8
4.3	Kostenschätzungen.....	9
5.	Die Verordnung im Einzelnen	10
6.	Stellungnahme und Empfehlung des Stadtrats	11
7.	Verfahren	12
	Anträge:	13
	Anhang:	13
	Entwurf der Verordnung über die briefliche Stimmabgabe.....	13

2. Ausgangslage

2.1 Möglichkeiten der Stimmabgabe

Den Stimmberechtigten stehen zwei Möglichkeiten der Stimmabgabe zur Verfügung: an der Urne oder brieflich. Bei der brieflichen Stimmabgabe können sie zudem entscheiden, ob sie die Stimm- und Wahlunterlagen per Post zurücksenden oder direkt beim Stadthaus in die Urne oder den Briefkasten einwerfen. Der Anteil brieflich Stimmender liegt aktuell bei 65% bis 75%, wobei knapp die Hälfte davon die Stimm- und Wahlunterlagen beim Stadthaus einwirft.

2.2 Vorfrankierte Zustellkuverts

Der Kanton Schaffhausen stellt es den Gemeinden frei, vorfrankierte Zustellkuverts zu verwenden. Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass vorfrankierte Zustellkuverts zum Teil vorgeschrieben sind, nämlich in Zürich, Obwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Aargau und Genf. Für die Gemeinden optional ist die Zurverfügungstellung von vorfrankierten Zustellkuverts in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Freiburg, Schaffhausen, Thurgau und Tessin. In den restlichen Kantonen sind vorfrankierte Zustellkuverts nicht vorgesehen.

2.3 Neutrale Stimmkuverts

Das Wahlgesetz enthält keine Bestimmungen darüber, ob den Stimmberechtigten ein neutrales Stimmkuvert zur Verfügung gestellt wird. Bis anhin wurde in der Stadt Schaffhausen darauf verzichtet. Stimmberechtigte, welche brieflich wählen und abstimmen, nutzen in der Regel ein eigenes Kuvert. Wenn sie darauf verzichten, wird ihre Stimme gemäss Art. 53^{ter} Abs. 1 Wahlgesetz jedoch nicht ungültig. Dem Stimm- und Wahlgeheimnis trägt das Wahlbüro dadurch Rechnungen, dass die Stimmkuverts wie auch lose Stimm- und Wahlzettel unmittelbar nach dem Öffnen des Zustellkuverts vom Stimmrechtsausweis getrennt werden. Die Gefahr einer Verletzung des Stimm- und Wahlgeheimnisses besteht somit mit der aktuellen Regelung nicht. Dies umso weniger, als die Stimmzählerinnen und Stimmzähler ohnehin dem Amtsgeheimnis unterstehen.

3. Volksmotion

3.1 Wortlaut

Die Volksmotion hat folgenden Wortlaut:

Gestützt auf Art. 13 StadtV [RSS 100.1] und Art. 55a GO/GSR [RSS 110.1] beantragen wir:
In Anwendung von Art. 53^{quater} Abs. 3 WahlG [SHR 160.100] lässt die Stadt Schaffhausen den Stimmberechtigten bei Wahlen und Abstimmungen ein vorfrankiertes Zustellkuvert sowie ein Stimmkuvert zukommen.

3.2 Ziele

Die Motionärinnen und Motionäre wollen mit der Volksmotion eine praktische Abwicklung der brieflichen Stimmabgabe ermöglichen. Sie sehen darin verschiedene Vorteile, nämlich:

- Praktisches und bürgerfreundliches Vorgehen, da keine Briefmarken mehr besorgt werden müssen
- Erleichterung von Wahlen und Abstimmungen im Hinblick auf die Stimmbusse bei Nichtteilnahme
- Erhöhung der Stimmbeteiligung um 4%

3.3 Formelles

3.3.1 Einreichung

Am 3. November 2017 reichten die Erstunterzeichner Claudio Kuster und Patrick Portmann die Volksmotion «Mehr Demokratie ermöglichen, Briefwahl erleichtern: Einführung vorfrankierter Rücksendeküverts» ein.

3.3.2 Zustandekommen

Nach Art. 13 Abs. 1 der Stadtverfassung vom 25. September 2011 (RSS 100.1) haben 100 Stimmberechtigte das Recht, dem Grossen Stadt eine begründete Motion einzureichen, die gemäss Abs. 2 von diesem wie eine Motion eines seiner Mitglieder behandelt wird. Die vorliegende Volksmotion wurde mit 128 Unterschriften eingereicht, wovon 120 gültig waren. Der Unterschriftenbogen enthält eine Begründung. Somit ist die Volksmotion gültig zustande gekommen.

3.3.3 Behandlung im Grossen Stadtrat

Der Grosse Stadtrat hat die Volksmotion anlässlich seiner Sitzung vom 22. Mai 2018 behandelt. Aus den Fraktionserklärungen geht hervor, dass insbesondere das Anliegen der vorfrankierten Zustellkuverts auf grosse Zustimmungen gestossen ist. Keine Fraktion hat dieses mehrheitlich abgelehnt. Anders ist die Ausgangslage bei der Frage nach neutralen Stimmkuverts. Verschiedene Fraktionen haben sich klar oder zumindest mehrheitlich dagegen ausgesprochen. Die verbleibenden haben in ihren Erklärungen ihre Haltung zur Volksmotion an sich kundgetan, nicht jedoch zu den einzelnen Teilforderungen. Somit hat sich keine Fraktion ausdrücklich für neutrale Stimmkuverts ausgesprochen.

Ausschlaggebend für die Volksmotion waren namentlich folgende Argumente:

- Für die Stimmberechtigten resultiert eine Vereinfachung.
- Gemäss einer Studie der Universität Freiburg kann mit einer leichten Erhöhung der Stimmbeteiligung gerechnet werden.
- Mit der jederzeitigen Verfügbarkeit eines neutralen Stimmkuverts wird die Wahrung des Stimmgeheimnisses verbessert.
- Die portofreie Rücksendung ist in anderen Kantonen schon lange üblich.
- Wenn schon eine Stimpflicht existiert, sollte die Stimmabgabe entsprechend einfach gestaltet werden.

- Nur zurückgesandte Zustellkuverts verursachen auch tatsächlich Kosten.

Gegen die Volksmotion wurden namentlich folgende Argumente angeführt:

- Die Stimmabgabe ist bereits heute sehr einfach, eine weitere Vereinfachung ist nicht notwendig.
- Eine Zunahme der Stimmbeteiligung ist unwahrscheinlich, da diese in Schaffhausen schon hoch ist und mit der Stimmbusse bereits ein negativer Anreiz besteht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen.
- Die Übernahme der Portokosten und die Zustellung eines neutralen Stimmkuverts verursachen höhere Kosten.
- Das Stimmgeheimnis kann auch anders gewahrt werden.
- Unnötiger Abfallberg: Selbst wenn alle brieflich Stimmenden die neutralen Stimmkuverts verwenden, landen rund 10'000 ungenutzt im Abfall.

Verschiedentlich wurde auch angemerkt, dass zunächst der Entscheid der Bundesversammlung zur Motion Nr. 17.3762 „85 Rappen für mehr Demokratie!“ von Nationalrätin Yvette Estermann abgewartet werden sollte.

3.3.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Art. 53^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 (Wahlgesetz, SHR 160.100) sieht vor, dass die briefliche Stimmabgabe mittels eines Zustellkuverts zu erfolgen hat. Nach Art. 53^{quater} Abs. 3 steht es den Gemeinden frei, zu entscheiden, ob sie die Übernahme des Portos für die briefliche Stimmabgabe vorsehen wollen. Laut Abs. 4 bedarf eine solche Regelung der Genehmigung durch den Regierungsrat. Diese Bestimmung wurde allerdings durch Art. 118 Abs. 2 Gemeindegesetz dahingehend abgeändert, dass das zuständige Departement - vorliegend das Volkswirtschaftsdepartement - für die Genehmigung zuständig ist. Es ist somit zulässig, in einem Gemeindeerlass vorzusehen, dass den Stimmberechtigten vorfrankierte Zustellkuverts zur Verfügung gestellt werden.

Zur Frage, ob die Gemeinden neutrale Stimmkuverts beilegen dürfen oder müssen, äussert sich das Wahlgesetz nicht. Hingegen verlangt es in Art. 53^{bis} Abs. 1 lit. b von Stimmberechtigten, welche brieflich abstimmen, dass diese die Stimmzettel in ein verschlossenes Kuvert (Stimmkuvert) legen. Da die Beigabe eines neutralen Stimmkuverts durch die Stadt nur eine zusätzliche Dienstleistung für die Stimmberechtigten darstellt, die zudem der Wahrung des Stimmgeheimnisses dient, steht das Wahlgesetz diesem Vorgehen nicht entgegen. Auch ist eine Genehmigung durch den Kanton für diese Massnahme nicht notwendig.

4. Auswirkungen der Vorlage

4.1 Auswirkungen der Einführung vorfrankierter Zustellkuverts

Eine Studie der Universität Freiburg, durchgeführt von Mark Schelker und Marco Schneider im Jahr 2017, welche die Auswirkung vorfrankierter Zustellkuverts im Kanton Bern untersucht hat, ist zum Schluss gekommen, dass die Vorfrankierung die Stimmbeteiligung um bis zu 1.8 Prozentpunkte gesteigert hat, was einer Erhöhung um bis zu 4% entspricht.¹ In Schaffhausen, wo die Stimmbeteiligung im Durchschnitt bereits 65% beträgt, käme die Zunahme um 1.8 Prozentpunkte einer Erhöhung von 2.77% gleich. Allerdings lassen sich die Resultate aus dem Kanton Bern nicht ohne weiteres auf Schaffhausen übertragen. Dies namentlich im Hinblick darauf, dass die Stimmbeteiligung ohnehin schon gut 20 Prozentpunkte höher liegt und durch die Pflicht, sechs Franken pro versäumter Wahl und Abstimmungen zu bezahlen, bereits ein Anreiz besteht, wählen und abstimmen zu gehen. Es ist infolgedessen davon auszugehen, dass vorfrankierte Zustellkuverts, wenn überhaupt, die Stimm- und Wahlbeteiligung im Vergleich zu den Gemeinden im Kanton Bern in geringerem Mass erhöhen werden.

Die Studie hat zudem zutage gefördert, dass nicht in erster Linie der Preis für den Versand des Zustellkuverts die Hürde darstellt, sondern der mit der Beschaffung der Frankatur verbundene Aufwand. Vorfrankierte Kuverts stellen also für die Stimmberechtigten nicht eine Erleichterung in finanzieller, sondern eher in zeitlicher bzw. organisatorischer Hinsicht dar.

Unabhängig von einer möglichen Erhöhung der Stimmbeteiligung ist denkbar und auch anzunehmen, dass Verschiebungen unter den verschiedenen Möglichkeiten der Stimmabgabe stattfinden werden. Stimmberechtigte, welche bisher an der Urne gewählt und abgestimmt oder das Zustellkuvert beim Stadthaus eingeworfen haben, könnten von der Möglichkeit des vorfrankierten Zustellkuverts Gebrauch machen, um so Zeit zu sparen. Auf die Stimmbeteiligung hätte dies keinen Einfluss, wohl aber auf die Kosten für die Stadt.

4.2 Auswirkungen der Einführung neutraler Stimmkuverts

Durch die Stadt zur Verfügung gestellte neutrale Stimmkuverts hätten für die Stimmberechtigten den Vorteil, dass sie für die briefliche Stimmabgabe kein eigenes Stimmkuvert verwenden müssten. In Anbetracht dessen, dass private Kuverts keinen besonderen Anforderungen genügen müssen, das Stimmgeheimnis durch die Art und Weise der Verarbeitung brieflicher eingegangener Stimmunterlagen gewahrt wird und das Fehlen eines Stimmkuverts nach Art. 53^{bis} Abs. 1 Wahlgesetz nicht zur Ungültigkeit der Stimmabgabe führt, dürfte ein beigelegtes neutrales Stimmkuvert den Stimmberechtigten keine nennenswerten Vorteile bringen.

¹ M. Schelker / M. Schneider, The Elasticity of Voter Turnout: Investing 85 Cents per Voter to Increase Voter Turnout by 4 Percent, https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_5617.html (besucht am 20. September 2018)

Für die Stadt wäre die Beilage eines neutralen Stimmkuverts mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Zudem ist anzunehmen, dass eine bedeutende Anzahl dieser Kuverts gar nicht genutzt würde und somit entsorgt werden müsste.

4.3 Kostenschätzungen

Wie aus den Ausführungen in Kap. 4 ersichtlich ist, hängen die finanziellen Auswirkungen in Bezug auf die Vorfrankierung der Zustellkuverts davon ab, wie viele Stimmberechtigte diese Möglichkeit nutzen werden. Da insbesondere unklar ist, ob im Durchschnitt mehr Stimmberechtigte an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen und ob sich Verschiebungen unter den Möglichkeiten der Stimmabgabe ergeben werden, werden im Folgenden verschiedene Varianten berechnet.

Demgegenüber können die Kosten für die Beilage eines neutralen Stimmkuverts relativ genau angegeben werden. Gemäss Angaben des externen Dienstleisters, welcher Verpackung und Versand der Stimm- und Wahlunterlagen im Auftrag der Stadt übernimmt, würde die Beilage eines Stimmkuverts 150 Franken pro Urnengang kosten. Hinzu kommen die Kosten für die Kuverts in Höhe von ungefähr 950 Franken, was ein Total von 1'100 Franken pro Urnengang ergibt.

1. Grunddaten

Anzahl Stimmberechtigte	ca. 22'300
Bisherige durchschnittliche Stimmbeteiligung	65%
Preis pro verwendetes vorfrankiertes Zustellkuvert	53 Rp.

2. Varianten

2.1. Variante 1: Zunahme Stimmbeteiligung um 1.8 Prozentpunkte, Anteil brieflich Stimmender 85%, davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert 75%

Stimmbeteiligung	66.8%
Eingegangene Stimmzettel	ca. 15'000
Davon brieflich eingegangen (85%)	ca. 12'750
Davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert (75%)	ca. 9'550
Kosten für Vorfrankierung	ca. 5'050 Franken
Einnahmenreduktion Stimmbussen (maximal)	ca. 2'400 Franken
Total pro Abstimmung	ca. 7450 Franken

2.2. Variante 2: Zunahme Stimmbeteiligung um 1 Prozentpunkt, Anteil brieflich Stimmender 85%, davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert 75%

Stimmbeteiligung	66%
Eingegangene Stimmzettel	ca. 14'700
Davon brieflich eingegangen (85%)	ca. 12'500
Davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert (75%)	ca. 9'400
Kosten für Vorfrankierung	ca. 5'000 Franken
Einnahmenreduktion Stimmbussen (maximal)	ca. 1'350 Franken
Total pro Abstimmung	ca. 6'350 Franken

2.3. Variante 3: Keine Zunahme der Stimmbeteiligung, Anteil brieflich Stimmender 85%, davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert 75%

Stimmbeteiligung	65%
Eingegangene Stimmzettel	ca. 14'500
Davon brieflich eingegangen (85%)	ca. 12'300
Davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert (75%)	ca. 9'250
Kosten für Vorfrankierung	ca. 4'900 Franken
Einnahmenreduktion Stimmbussen (maximal)	0 Franken
Total pro Abstimmung	ca. 4'900 Franken

2.4. Variante 4: Keine Zunahme der Stimmbeteiligung, Anteil brieflich Stimmender 75%, davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert 60%

Stimmbeteiligung	65%
Eingegangene Stimmzettel	ca. 14'500
Davon brieflich eingegangen (75%)	ca. 10'850
Davon mit vorfrankiertem Zustellkuvert (60%)	ca. 6'500
Kosten für Vorfrankierung	ca. 3'452 Franken
Einnahmenreduktion Stimmbussen (maximal)	0 Franken
Total pro Abstimmung	ca. 3'450 Franken

5. Die Verordnung im Einzelnen

Der Stadtrat hat sich bewusst dafür entschieden, die Volksmotion in Form des Antrags auf Erlass einer Verordnung umzusetzen. Das Wahlgesetz äussert sich nicht dazu, in welcher Form die Gemeinden abweichende Regelungen bezüglich Wahl- und Abstimmungsverfahren zu erlassen haben. Möglich gewesen wäre auch eine Teilrevision der Stadtverfassung. Das Amt für Justiz und Gemeinden hat eine Liste der genehmigungspflichtigen Gemeindeerlasse veröffentlicht, aus welcher hervorgeht, dass Bestimmungen über die briefliche Stimmabgabe grundsätzlich auf Verfassungsstufe vorzusehen sind. Abklärungen mit dem Dienststellenleiter AJG haben jedoch ergeben, dass dies im Falle der vorfrankierten Zustellkuverts nicht notwendig ist. Eine technische Regelung über den Ablauf von Wahlen und Abstimmungen, wie sie die Einführung vorfrankierter Zustellkuverts bzw. neutraler Stimmkuverts darstellt, ist nicht von derart grundsätzlicher Bedeutung, dass sie in die Stadtverfassung aufgenommen werden müsste. Der Stadtrat erachtet eine Regelung auf Verordnungsstufe daher als angemessen. Zudem bestand auf städtischer Ebene bis zur Einführung der heutigen Zweiweg-Kuverts bereits früher eine (von der kantonalen Standardregelung abweichende) Regelung über die briefliche Abstimmung, die ebenfalls auf Verordnungsebene getroffen und vom Regierungsrat genehmigt wurde.

Der Stadtrat hat darauf geachtet, die Verordnung möglichst kurz und übersichtlich zu halten. Insbesondere enthält sie keine Bestimmungen über den Vollzug. Dieser obliegt den dafür zuständigen Stellen der städtischen Verwaltung.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Bestimmungen der Verordnung soweit erforderlich im Detail eingegangen.

Art. 2 Briefliche Stimmabgabe

Dieser Artikel ist das Kernstück der Verordnung. Er schafft die Grundlage für vorfrankierte Zustellkuverts für Wahlen und Abstimmungen. Eine solche Bestimmung ist gemäss Art. 53^{quater} Abs. 3 Wahlgesetz möglich. Die Bestimmung ist verpflichtender Natur, das heisst ab Inkrafttreten der Verordnung sind vorfrankierte Zustellkuverts zwingend zur Verfügung zu stellen.

Sofern der Grosse Stadtrat auch die Einführung neutraler Stimmkuverts vorsehen will, könnte er diesen Artikel um einen zweiten Absatz ergänzen, der etwa wie folgt lauten könnte: „Den Stimm- und Wahlunterlagen wird ein neutrales Kuvert beigelegt.“

Art. 3 Referendum und Inkrafttreten

In Abs. 1 wird explizit festgehalten, dass die Verordnung dem fakultativen Referendum untersteht. Dies ergibt sich aus Art. 25 lit. b der Stadtverfassung.

Abs. 2 weist darauf hin, dass die Verordnung der Genehmigung des Volkswirtschaftsdepartements bedarf (Art. 118 Abs. 2 Gemeindegesetz). Dies betrifft namentlich die Einführung vorfrankierter Zustellkuverts gemäss Art. 2.

Mit Abs. 3 wird dem Stadtrat die Kompetenz eingeräumt, über das Inkrafttreten der Verordnung zu bestimmen. Da die Umsetzung der Verordnung voraussichtlich eine gewisse Vorlaufzeit benötigen wird, ist es sachgerecht, dem Stadtrat die notwendige Flexibilität einzuräumen, die Verordnung dann in Kraft zu setzen, wenn alle Vorbereitungen abgeschlossen sind.

6. Stellungnahme und Empfehlung des Stadtrats

Der Stadtrat begrüsst das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, die Handhabung von Wahlen und Abstimmungen für die Stimmberechtigten zu vereinfachen und so im Idealfall eine Erhöhung der Stimmbeteiligung zu erreichen. Bei Wahlen und Abstimmungen steht die Willensäusserung des Souveräns im Vordergrund, welche nicht durch finanzielle, organisatorische oder technische Hürden eingeschränkt werden soll. Auch im Hinblick auf die vergleichsweise tiefen Kosten für die Stadt erachtet der Stadtrat die Einführung vorfrankierter Zustellkuverts als eine sinn- und massvolle Dienstleistung für die Stimmberechtigten und empfiehlt dem Grossen Stadtrat folglich, dieser durch Verabschiedung der entsprechenden Verordnungsbestimmungen zuzustimmen.

Ablehnend steht der Stadtrat hingegen der Teilforderung der Volksmotion gegenüber, den Stimmunterlagen ein neutrales Stimmkuvert beizulegen. Soweit ersichtlich hat die bestehende Praxis bisher zu keinen Schwierigkeiten geführt. Es ist anzunehmen, dass die grosse Mehrheit der Stimmberechtigten ohnehin neutrale Kuverts zuhause hat, die für die Stimmabgabe verwendet werden können. Inwiefern das bis anhin ange-

wandte Vorgehen, wie von den Motionärinnen und Motionären behauptet, das Stimm- und Wahlgeheimnis verletzen könnte, ist nicht ersichtlich. Zudem ist festzuhalten, dass das Wahlgesetz zwar ein Stimmkuvert verlangt, aber keine Sanktionen, namentlich die Ungültigkeit der Stimmabgabe, für den Fall vorsieht, dass eine Stimmberechtigte oder ein Stimmberechtigter auf das Stimmkuvert verzichtet. Würde die Stadt diese Teilforderung der Motion umsetzen, wäre damit zu rechnen, dass ein Grossteil dieser Stimmkuverts im Abfall landet. Selbst wenn diese im Rahmen der Papiersammlung wiederverwertet werden können, wäre dieses Vorgehen aus ökologischer und ökonomischer Sicht fragwürdig. Der Stadtrat empfiehlt dem Grossen Stadtrat daher, auf eine entsprechende Bestimmung in der Verordnung zu verzichten.

7. Verfahren

Gemäss Art. 13 Abs. 2 Stadtverfassung behandelt der Grosse Stadtrat eine Volksmotion wie eine Motion eines seiner Mitglieder. Das Vorgehen bei Motionen und Postulaten ist in Art. 55 bis 58 der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrates von Schaffhausen vom 9. Dezember 2008 (GO-GSR, RSS 110.1) geregelt.

Nach der Überweisung einer Motion hat der Stadtrat nach Art. 57 Abs. 5 GO-GSR zwei Jahre Zeit, dem Grossen Stadtrat einen entsprechenden Bericht vorzulegen oder eine Fristverlängerung zu beantragen. Aufgrund der Pflicht des Stadtrats nach Art. 55 Abs. 2, eine Vorlage gemäss Motion zu erarbeiten, muss dieser Bericht auch einen konkreten Antrag - wie vorliegend auf Erlass einer Verordnung - beinhalten.

Mit dieser Vorlage und dem Entwurf einer Verordnung über die briefliche Stimmabgabe sind die Forderungen der Motion aus Sicht des Stadtrates erfüllt, weshalb sie abgeschrieben werden kann.

Sofern der Grosse Stadtrat dem Erlass einer Verordnung zustimmt, unterstünde diese dem fakultativen Referendum gemäss Art. 25 lit. b der Stadtverfassung. Wird das Referendum ergriffen, würde die Volksabstimmung voraussichtlich am 19. Mai 2019 stattfinden. Nach der Verabschiedung - sei es durch den Grossen Stadtrat oder das Volk - wird die Verordnung dem Amt für Justiz und Gemeinden zuhanden des zuständigen Organs zwecks Genehmigung eingereicht. Erfahrungsgemäss dauert es einige Wochen, bis diese vorliegt. Allerdings kann in dieser Zeit bereits mit den notwendigen Vorbereitungen begonnen werden, da nicht damit zu rechnen ist, dass der Kanton die Genehmigung verweigern wird. Aufgrund dieser Überlegungen geht der Stadtrat davon aus, dass die neuen Bestimmungen, falls keine Volksabstimmung notwendig ist, am 20. Oktober 2019, andernfalls am 24. November 2019 zum ersten Mal angewendet werden können.

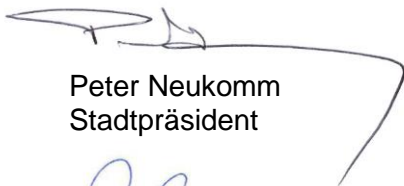
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2018 betreffend Verordnung über die briefliche Stimmabgabe.
2. Die Verordnung über die briefliche Stimmabgabe gemäss Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2018 wird erlassen.
3. Sie untersteht nach Art. 25 lit. b in Verbindung mit Art. 11 der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.
4. Die Volksmotion «Mehr Demokratie ermöglichen, Briefwahl erleichtern: Einführung vorfrankierter Rücksendeküverts» (Nr. 1/2017) vom 3. November 2017, erheblich erklärt am 22. Mai 2018, wird als erledigt abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Sabine Spross
Stadtschreiberin

Anhang:

Entwurf der Verordnung über die briefliche Stimmabgabe