



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zum

### Postulat 92

Yannick Gauch namens der SP-Fraktion  
sowie Martin Abele und Jona Studhalter  
namens der G/JG-Fraktion  
vom 29. April 2021  
(StB 730 vom 29. September 2021)

**Wurde anlässlich der  
Ratssitzung vom  
11. November 2021  
überwiesen.**

## Vorfrankierte Abstimmungs- und Wahlcouverts

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Postulanten bitten den Stadtrat zu prüfen, den Stimmberechtigten zukünftig vorfrankierte Abstimmungs- und Wahlcouverts zur Verfügung zu stellen. Aus ihrer Sicht gilt es, möglichst alle Hürden für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen für die Stimmenden zu beseitigen. Da durchschnittlich weniger als die Hälfte der Stimm- und Wahlberechtigten aktiv am demokratischen Prozess teilnehmen, soll im Zeitalter der brieflichen Abstimmung eine kostenlose Rücksendung der Abstimmungs- und Wahlcouverts möglich gemacht werden. Wie eine Studie der beiden Ökonomen Mark Schelker und Marco Schneiter aus dem Jahr 2017 zeige, könnte die Finanzierung der Portokosten die Stimmbeteiligung um fast zwei Prozentpunkte erhöhen. Dabei stelle nicht so sehr der Preis einer einzelnen Briefmarke die Hürde dar, sondern der Zusatzaufwand, eine Briefmarke besorgen zu müssen.

In vielen Gemeinden seien Abstimmungs- und Wahlcouverts in der Zwischenzeit vorfrankiert; dies erleichtere die Teilnahme am demokratischen Prozess. In der Stadt Luzern war die briefliche Stimmabgabe coronabedingt an den Urnengängen vom 29. März 2020 und 28. Juni 2020 kostenlos, was von den Stimmberechtigten sehr geschätzt worden sei.

Die Idee von vorfrankierten Abstimmungs- und Wahlcouverts wurde in der Stadt Luzern politisch schon mehrfach diskutiert. Zuletzt im Rahmen des Postulats 261 vom 7. April 2015, Noëlle Bucher und Laurin Murer namens der G/JG-Fraktion: «Massnahmen zur Steigerung der Stimm- und Wahlbeteiligung in der Stadt Luzern». Damals schrieb der Stadtrat in seiner Antwort. «Ob das portofreie briefliche Abstimmen einen Einfluss auf die Stimmbeteiligung hat, ist fraglich». Mit den neuen Fakten ist aus Sicht der Postulanten die erneute Prüfung einer portofreien Rücksendung von Wahl- und Abstimmungscouverts angezeigt.

### Studienergebnisse und Praxis in der Schweiz

Aktive Bürgerinnen und Bürger sind das Fundament einer Demokratie. Im direktdemokratischen System der Schweiz gibt es vielfältige Möglichkeiten der politischen Teilnahme. In der Politikwissenschaft ist man dabei in den letzten Jahren zur Kenntnis gelangt, dass die formale politische Beteiligung in der Schweiz unterschätzt wird. Betrachtet man die Stimmbeteiligung nicht ausschliesslich aufgrund der Durchschnittswerte pro Urnengang, sondern danach, wie viele Stimmberechtigte über einen längeren Zeitraum zumindest an einem Urnengang teilgenommen haben, so

ergibt sich eine kumulierte Beteiligungsquote von über 75 Prozent.<sup>1</sup> Es macht also durchaus ein beachtlicher Teil der Stimmberechtigten von seinem Mitspracherecht Gebrauch, allerdings ungleich intensiv. Neben der Gruppe der «Musterbürgerinnen und Musterbürger», die praktisch immer partizipieren, gibt es eine grosse Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, die sehr selektiv teilnehmen, je nach Interesse, Zeit, Betroffenheit, Komplexität sowie Wichtigkeit und Bedeutung der Themen. Dieses selektive Abstimmungsverhalten zeigt sich bei Abstimmungen auf allen Staatsebenen.

Auch wenn es um die formale politische Partizipation besser bestellt ist als im Vorstoss angesprochen, ist es aus staatspolitischen Überlegungen trotzdem angebracht, mögliche Massnahmen zur Steigerung der Stimmbeteiligung zu prüfen. Der Vorstoss verlangt, dass die Stimmberechtigten der Stadt Luzern für alle Urnengänge (Abstimmungen und Wahlen) vorfrankierte Abstimmungscouverts erhalten sollen. Die Unterzeichneten des Vorstosses versprechen sich von der Vorfrankierung eine Verbesserung der Stimmbeteiligung. Sie verweisen diesbezüglich auf eine Studie der Universität Freiburg, die zum Schluss kommt, dass mit dieser Übernahme der Portokosten die Stimmbeteiligung um 1,8 Prozentpunkte gesteigert werden könnte. Die besagte Studie basiert auf einem empirischen Vergleich der Stimmbeteiligung in den 325 Gemeinden des Kantons Bern, wovon zeitweise 18 Gemeinden die Portokosten übernahmen (sechs Gemeinden hoben diese Massnahme im Laufe der Zeit wieder auf), über einen Zeitraum von 1989 bis 2014.

Aktuell sehen neun Kantone (ZH, OW, GL, ZG, AI, SG, AG, GE, BS) eine Übernahme der Portokosten (Kanton oder Gemeinden) vor. In elf Kantonen (BE, LU, UR, SZ, FR, BL, SH, AR, TG, TI, GR) tragen vereinzelt die Gemeinden freiwillig die Portokosten. Sechs Kantone (NW, SO, VD, VS, NE, JU) kennen keine staatliche Kostenübernahme. Im Kanton Luzern bieten wenige Gemeinden das portofreie briefliche Abstimmen an. Bei der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden, darunter fallen auch fast alle Agglomerationsgemeinden (ausser Horw), übernehmen die Stimmberechtigten die Portokosten. Auf Bundesebene scheiterte im Jahr 2018 ein Vorstoss, der eine Kostenübernahme bei eidgenössischen Urnengängen durch den Bund gefordert hatte, im Ständerat (Amtliches Bulletin Ständerat, Sommersession 2018, zehnte Sitzung, 12. Juni 2018, Geschäft 17.3762). Ob die Übernahme der Portokosten in den erwähnten Kantonen und Gemeinden zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung führte, ist nicht eruiert. Die Kantone und die Gemeinden verzichteten auf eine Evaluation.

## **Kosten**

Bei Annahme einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 50 Prozent ergeben sich bei der Portoübernahme – mit Kosten von Fr. 1.10 (A-Post) pro Sendung – zusätzliche Kosten von zirka Fr. 30'000.– pro Urnengang. Insgesamt müsste mit Mehrkosten von Fr. 120'000.– (vier Urnengänge) pro Jahr gerechnet werden. In den Wahljahren fallen weitere sechs Urnengänge (Regierungs- und Kantonsratswahlen, National- und Ständeratswahlen, Stadtrats- und Grosstadtratswahlen (inkl. 2. Wahlgänge) an. Auf eine Legislaturperiode hochgerechnet, betragen die zusätzlichen Kosten somit im Durchschnitt pro Jahr Fr. 165'000.–. Bei Entgegennahme des Postulates

---

<sup>1</sup> Serdült Uwe, Studie zur Partizipation in: Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Recht und Politik, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 41–50. Dermont Clau/Stadelmann-Steffen Isabelle, Die politische Partizipation der jungen Erwachsenen, Universität Bern, 2014.

prüft der Stadtrat, dem Grossen Stadtrat für die Ausgabenbewilligung einen entsprechenden Bericht und Antrag vorzulegen.

### **Erwägungen**

99,5 Prozent der Stimm- und Wahlberechtigten nutzen in der Stadt Luzern aktuell die briefliche Stimmabgabe. Davon legen über 35 Prozent der Stimmenden der Stadt Luzern ihre Stimmabgabe portofrei in einen Briefkasten der Stadtverwaltung. Diese Art der Stimmabgabe stellt also bereits eine wesentliche Erleichterung dar, weil die Stimmberechtigten nicht mehr an die Öffnungszeiten des Urnenlokals gebunden sind. Deutlich anders ist hingegen das Verhältnis in den Gemeinden, welche die Portokosten übernehmen. Dort dominiert die briefliche Stimmabgabe auf dem Postweg gegenüber der direkten Ablage im Gemeindebriefkasten. Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass eine Portoübernahme durch die Stadt Luzern primär eine Verlagerung bei der brieflichen Stimmabgabe vom Einwurf in einen städtischen Briefkasten hin zur Postzustellung zur Folge hätte, aber nicht unbedingt zu einer signifikanten Steigerung der Stimmbeteiligung führen würde. Der Nutzen dieser Massnahme erscheint somit fraglich.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Einführung von vorfrankierten Wahl- und Abstimmungscouverts zu nicht unerheblichen Mehrkosten von Fr. 165'000.– pro Jahr führt. Gleichzeitig befindet sich die Stadt Luzern in einer angespannten Finanzlage, mittel- und langfristig zeichnen sich strukturelle Defizite ab. Vor diesem Hintergrund ist eine Priorisierung der Themenbereiche mit Handlungsbedarf gemäss Legislaturplanung angezeigt. Die vorliegende Massnahme ist in der Legislaturplanung nicht enthalten.

**Der Stadtrat lehnt das Postulat ab.**

Stadtrat von Luzern