

Sitzung vom 7. Februar 2007

**156. Anfrage (Unverfälschter Wählerwille dank Beiblatt für
Regierungsratswahlen)**

Kantonsrätin Maria Rohweder-Lischer, Uetikon am See, sowie die Kantonsräte Robert Brunner, Steinmaur, und Ralf Margreiter, Oberrieden, haben am 13. November 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Das Gesetz über die politischen Rechte schreibt in §6 vor, dass die staatlichen Organe zu gewährleisten haben, dass die zuverlässige und unverfälschte Meinungsbildung zum Ausdruck gebracht werden kann. Bei Majorzwahlen sieht das Gesetz die Möglichkeit eines Beiblatts vor. Es liegt also in der Kompetenz der wahlleitenden Behörde (bei kantonalen Wahlen: des Regierungsrates), ob für die Regierungsratswahlen ein Beiblatt zur Verfügung gestellt wird. Das Beiblatt kam allerdings bei den letzten Kommunalwahlen in Kritik, da verschiedentlich das Beiblatt mit dem Wahlzettel verwechselt wurde.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass mit einem Beiblatt generell die Informationen über die sich zur Wahl stellenden Regierungsratskandidatinnen und -kandidaten verbessert würden?
2. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass mit etwas Kreativität ein Beiblatt für Majorzwahlen so gestaltet werden könnte, dass es mit dem Wahlzettel nicht verwechselt wird?
3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass mit einem Beiblatt die Zahl der ungültigen Stimmen verringert werden könnte, indem Schreibfehler und Verwechslungen vermieden werden können?
4. Ist der Regierungsrat als wahlleitende Behörde bereit, für die Regierungsratswahlen 2007 ein Beiblatt zur Verfügung zu stellen und so die zuverlässige und unverfälschte Kundgabe des Wählerwillens zu fördern?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage von Maria Rohweder-Lischer, Uetikon am See, Robert Brunner, Steinmaur, und Ralf Margreiter, Oberrieden, wird wie folgt beantwortet:

Nach § 61 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) kann die wahlleitende Behörde den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Beiblatt beilegen, auf dem die Personen aufgeführt sind, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen worden sind. Dieses Beiblatt wird den Stimmberechtigten zusammen mit den andern Wahl- und Abstimmungsunterlagen (vgl. § 60 Abs. 1 GPR) mindestens drei Wochen vor dem Wahltermin zugestellt (§ 62 Abs. 1 GPR).

Gemäss dem GPR liegt es somit im Ermessen der wahlleitenden Behörde, ein Beiblatt einzusetzen oder nicht. Der Vorentwurf für das GPR vom 11. Juli 2001 sah demgegenüber noch vor, dass bei jeder Wahl zwingend ein Beiblatt zum Einsatz kommt. Das Verfahren gemäss Vorentwurf unterschied zwischen Wahlen, für die eine stille Wahl oder der Einsatz gedruckter Wahlzettel zulässig war, und Wahlen, die zwingend an der Urne und ohne Verwendung eines gedruckten Wahlzettels stattfinden mussten. Wäre es in der ersten Gruppe in einem konkreten Fall weder zu einer stillen Wahl noch zur Verwendung gedruckter Wahlzettel gekommen – dieser Fall wäre eingetreten, wenn der Kreis der ursprünglich vorgeschlagenen mit dem Kreis der vorgeschlagenen nach zweiter öffentlicher Meldefrist nicht identisch gewesen wäre –, so wären die sich aus dem Vorverfahren ergebenden Kandidatinnen und Kandidaten auf dem Beiblatt aufgeführt worden (§ 52 des Vorentwurfs). Bei Wahlen hingegen, bei denen gemäss Vorentwurf schon von Gesetzes wegen eine stille Wahl oder die Verwendung gedruckter Wahlzettel unzulässig gewesen war, hätte die wahlleitende Behörde eine Frist ansetzen müssen, innert der sich Personen, die auf dem Beiblatt aufgeführt sein wollten, hätten melden müssen (§ 52a des Vorentwurfs [Variante]). Gemäss den Erläuterungen zum Vorentwurf wurde mit dem zwingenden Einsatz eines Beiblatts bezweckt, die Genauigkeit bei der Niederschrift der Kandidatennamen auf den Wahlzetteln zu verbessern und so die Schwierigkeiten bei der Interpretation der Wahlzettel zu verkleinern.

In der Vernehmlassung lehnten viele Stellungnahmen den zwingenden Einsatz von Beiblättern ab. Begründet wurde diese Haltung im Wesentlichen damit, dass es nicht bei jeder Wahl sinnvoll sei, ein Beiblatt einzusetzen. Beiblätter würden die dort aufgeführten Personen gegenüber den andern Kandidatinnen und Kandidaten faktisch bevor-

zugen. Auch müssten die dort aufzuführenden Kandidatinnen und Kandidaten bereits viele Wochen vor dem Wahltermin bekannt gegeben werden. Ferner würden den Gemeinden zusätzliche Druckkosten erwachsen. Die Stellungnahmen, die sich für den zwingenden Einsatz von Beiblättern aussprachen, hoben demgegenüber hervor, dass sich damit die Wahl für die Stimmberechtigten erleichtern lasse. Denn diesen sei oft nicht klar, wer für ein Amt überhaupt kandidiere.

Wegen der überwiegenden Ablehnung der genannten Vorschriften in der Vernehmlassung sah der Entwurf für das GPR lediglich die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht zum Einsatz eines Beiblatts vor (§ 61 des Entwurfs für das GPR vom 28. August 2002). In der Weisung wurde dazu ausgeführt, dass mit dieser Regelung den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung getragen werden könne. So sei ein Beiblatt beispielsweise dann sinnvoll, wenn die Orthografie des Namens einer kandidierenden Person schwierig sei oder wenn mehrere Kandidierende sehr ähnliche Namen hätten (ABI 2002, S. 1593 f.).

Bereits in den Erläuterungen zur Vernehmlassungsvorlage des GPR wurde auf die Problematik von Beiblättern hingewiesen. Diese besteht darin, dass Kandidierende, die sich nicht rechtzeitig melden und deshalb nicht auf dem Beiblatt aufgeführt werden, gegenüber den dort Genannten faktisch benachteiligt seien. Wegen der grossen Bedeutung eines Beiblatts für den Ausgang einer Wahl wollte es der Verordnungsgeber nicht der wahlleitenden Behörde überlassen zu entscheiden, wer als «öffentlich zur Wahl vorgeschlagen» im Sinne von § 61 GPR zu gelten hat und deshalb auf dem Beiblatt aufzuführen sei. Vielmehr sollen die Personen, die im Vorverfahren definitiv vorgeschlagen worden sind, auf das Beiblatt aufgenommen werden. Ist für die betreffende Wahl kein Vorverfahren vorgesehen, so sollen sich alle Personen, die sich für ein kommunales Amt interessieren und auf dem Beiblatt aufgeführt sein wollen, innert einer öffentlich bekannt zu machenden Frist melden (§ 31 der Verordnung über die politischen Rechte, VPR; LS 161.1).

Zu Frage 1:

Beiblätter im Sinne von § 61 GPR bezwecken, die Stimmberechtigten darüber zu informieren, welche Personen sich für ein in öffentlicher Wahl zu besetzendes Amt zur Verfügung stellen. Ferner vermitteln sie den Stimmberechtigten jene Informationen, die diese benötigen, um einer «offiziellen» Kandidatin oder einem «offiziellen» Kandidaten in korrekter Weise die Stimme geben zu können. Dazu gehören in erster Linie der Name dieser Person bzw. Angaben über dessen richtige Schreibweise. Haben zwei Kandidierende ähnliche oder sogar identische

Namen, so liefert das Beiblatt weitere individualisierende Angaben (Adresse, Beruf oder Ähnliches), die eine Zuordnung der Stimme im Sinne der Absicht der Wählerin oder des Wähler erlauben.

Bei Regierungsratswahlen besteht der Zweck eines Beiblatts in erster Linie darin, die Zahl von Schreibfehlern und unzureichenden Individualisierungen zu vermindern. Hingegen steht die zweite dem Beiblatt zugeordnete Funktion – Information darüber, wer sich öffentlich für das Amt einer Regierungsrätin oder eines Regierungsrates zur Verfügung stellt – weniger im Vordergrund. Denn auf Grund des Wahlkampfes, der öffentlichen Werbung in den Medien und des den Stimmberechtigten zugestellten Werbematerials sind die Kandidierenden den meisten Stimmberechtigten gut bekannt.

Zu Frage 2:

Bei den kommunalen Erneuerungswahlen im Frühjahr 2006 ist es in der Tat mehrfach vorgekommen, dass Stimmberechtigte bei einer Wahl, bei der ein Beiblatt zum Einsatz kam, nicht den Wahlzettel verwendeten, sondern das ihnen zugestellte Exemplar des Beiblatts. Solche Fälle traten allerdings nur bei der brieflichen Stimmabgabe auf (§ 69 GPR). Bei der Stimmabgabe an der Urne stellen die dort anwesenden Mitglieder des Wahlbüros sicher, dass nur Stimmzettel in die Urne gelangen.

Wie vorstehend dargelegt, wurde das Instrument des Beiblatts im Kanton Zürich erst mit dem Gesetz über die politischen Rechte eingeführt. Es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Praxis des Beiblatts der bereits schon heute sehr kleine Anteil der Stimmberechtigten, die das Beiblatt mit einem Stimmzettel verwechseln, weiter sinken wird. In diesem Zusammenhang dürften noch weitere technische und organisatorische Vorkehrungen betreffend den sicheren Umgang mit dem Wahl- und Abstimmungsmaterial möglich sein, beispielsweise ein gedrucktes Wasserzeichen auf dem Beiblatt, in dem darauf hingewiesen wird, dass es sich nicht um den Stimmzettel handelt, oder Ähnliches.

Zu Frage 3:

Auch wenn keine einschlägigen Untersuchungen zu den Rechtstaten vorliegen, darf doch angenommen werden, dass ein Beiblatt die ihm zugeordneten Funktionen erfüllt. Es trägt dazu bei, dass sich der (ohnehin kleine) Anteil von Stimmen, die wegen Schreibfehler oder ungenügender Individualisierung ungültig sind, weiter verkleinern lässt. Das gilt für Regierungsratswahlen genauso wie für andere Urnenwahlen.

In diesem Zusammenhang ist auf eine Vorschrift in der VPR hinzuweisen, welche die Auswertung von Wahlzetteln betrifft und denselben Zweck verfolgt, wie für das Beiblatt gilt. Die Bestimmung lautet wie folgt:

«§46. Zählung bei Mehrheitswahlen

Ist eine Person vor dem Wahlgang öffentlich zur Wahl vorgeschlagen worden, so wird eine Stimme selbst dann dieser Person zugerechnet, wenn die Angaben auf dem Wahlzettel

- a. auch auf eine andere, nicht vorgeschlagene Person zutreffen, oder
- b. ungenau sind, aber kein begründeter Zweifel darüber besteht, dass die Stimme der vorgeschlagenen Person zukommen soll.»

Diese Regelung führt somit zu einer sachgerechten Vermutung zu Gunsten der Personen, die «offiziell» für ein Amt kandidieren. Ist auf einem Wahlzettel einzig der Name einer solchen Person ohne individualisierende Zusätze aufgeschrieben, kommt die Stimme gleichwohl ihr zu, auch wenn die Angaben noch auf weitere wählbare Personen mit demselben Namen zutreffen (lit. a). Wird ferner der Name einer «offiziell» kandidierenden Person fehlerhaft auf den Stimmzettel geschrieben, so kommt die Stimme – «begründete Zweifel» vorbehalten – trotzdem dieser Person zu.

Zu Frage 4:

Wie dargelegt, beschränkt sich bei Regierungsratswahlen die Funktion eines Beiblatts im Wesentlichen darauf, den Stimmberechtigten die für die korrekte Stimmabgabe erforderlichen Informationen über die «offiziellen» Kandidatinnen und Kandidaten zu liefern, also Angaben über die korrekte Schreibweise ihrer Namen oder individualisierende Zusätze bei identischen oder ähnlichen Namen. Die Information darüber, wer sich für das Amt eines Mitglieds des Regierungsrates zur Verfügung stellt, lässt sich hingegen mit wenig Aufwand auf andere Weise erschliessen. Soweit ersichtlich werden sich an der kommenden Regierungsratswahl keine Kandidatinnen und Kandidaten beteiligen, deren Namen besondere Schwierigkeiten bieten oder sehr ähnlich sind. Deshalb sieht der Regierungsrat davon ab, für die kommenden Regierungsratswahlen den Einsatz eines Beiblattes anzuordnen. Sollten noch weitere Personen in den Kreis der «offiziellen» Kandidatinnen und Kandidaten stossen, wird die Frage neu zu prüfen sein. Allerdings können entsprechende Entwicklungen nur bis zum Druck des Wahlmaterials berücksichtigt werden, also bis Anfang März 2007.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi