

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 29. Oktober 2021

KR-Nr. 108a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Esther Guyer
betreffend Vertrauen in die Abstimmungs- und
Wahlresultate als Grundlage der Demokratie sichern**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat
und Gemeinden vom 29. Oktober 2021,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 108/2018 von Esther
Guyer wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. Oktober 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Stefan Schmid

Die Sekretärin:
Angela Nigg

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern:
Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Michael Biber, Bachenbülach; Diego Bo-
nato, Aesch; Hans-Peter Brunner, Horgen; Urs Dietschi, Lindau; Michèle Dünki-
Bättig, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon; Sibylle Marti,
Zürich; Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüschnikon; Silvia Rigoni, Zürich;
Nicola Yuste, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh, Wädenswil;
Sekretärin: Angela Nigg.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 16. April 2018 reichten Esther Guyer und ein Mitunterzeichner die parlamentarische Initiative betreffend Vertrauen in die Abstimmungs- und Wahlresultate als Grundlage der Demokratie sichern ein. Sie wurde am 8. April 2019 vom Kantonsrat mit 85 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 4.

¹ (unverändert)

² (unverändert)

³ *alle wesentlichen Schritte zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen unterliegen der öffentlichen Überprüfbarkeit.*

⁴ *Das Verfahren zur Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen muss von den Stimm- und Wahlberechtigten ohne besondere Sachkenntnisse überprüft werden können.*

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat vom 29. Oktober 2019

Antrag

Die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 108/2018 von Esther Guyer betreffend Vertrauen in die Abstimmungs- und Wahlresultate als Grundlage der Demokratie sichern abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde am 8. April 2019 vom Kantonsrat mit 85 Stimmen vorläufig unterstützt. An ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2019 hat sich die Kommission für Staat und Gemeinden vorbehaltlich der Schlussabstimmung mit 9 zu 6 Stimmen für eine Ablehnung der parlamentarischen Initiative und gegen eine von der Minderheit geforderte Sistierung der parlamentarischen Initiative ausgesprochen.

Bericht

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, das Gesetz über die politischen Rechte dahingehend abzuändern, dass alle wesentlichen Schritte zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen der öffentlichen Überprüfbarkeit unterliegen müssen. Zudem soll das Verfahren

zur Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen von den Stimm- und Wahlberechtigten ohne besondere Sachkenntnisse überprüft werden können. Bei der parlamentarischen Initiative handelt es sich laut den Initianten nicht um ein Technologieverbot, sondern um ein Vertrauenswürdigkeitsgebot.

Begründet werden die Forderungen mit der umstrittenen Sicherheit des E-Votings und damit, dass durch allfällige Sicherheitslücken beim E-Voting das Vertrauen in die Abstimmungs- und Wahlergebnisse und damit das Vertrauen in die Demokratie gefährdet seien.

Im Lauf der Beratung war sich die Kommission einig, dass die Sicherheit bei der elektronischen Stimmabgabe gewährleistet sein muss, bevor ein solches System im Kanton Zürich eingeführt werden kann. In diesem Sinn wurde die in der parlamentarischen Initiative angesprochene Befürchtung, dass durch Sicherheitslücken im System das Vertrauen in die Demokratie nachhaltig beschädigt werden könnte, durchaus geteilt.

Einer Kommissionsmehrheit ging die Formulierung der parlamentarischen Initiative, nämlich dass das Verfahren zur Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen von den Stimm- und Wahlberechtigten ohne besondere Sachkenntnisse überprüft werden können muss, jedoch zu weit. Sie teilt die von der Direktion der Justiz und des Innern bzw. dem Statistischen Amt geäusserten Bedenken, dass die Formulierung «ohne besondere Sachkenntnisse» bereits heutige Verfahrensabläufe, aber auch das System WABSTI oder gar den doppelten Pukelsheim infrage stellen könnte und faktisch einem Technologieverbot gleichkommen würde.

Parallel zur Beratung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 108/2018 in der STGK blieb die Entwicklung punkto E-Voting auch auf nationaler Ebene nicht stehen. Eigentlich hatte der Bundesrat eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte geplant, die das E-Voting als dritten ordentlichen Stimmkanal vorsehen würde. Im Austausch mit den Kantonen kam der Bundesrat jedoch zum Schluss, dass die Technologie zurzeit noch nicht reif sei. Am 27. Juni 2019 liess der Bundesrat daher über eine Medienmitteilung verlauten, dass er E-Voting als ordentlichen Stimmkanal vorerst zurückstellt. Er beauftragte die Bundeskanzlei, bis Ende 2020 zusammen mit den Kantonen eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren und dies in einem Bericht darzulegen.

Die Kommissionsmehrheit stellte sich daher auf den Standpunkt, dass das E-Voting dadurch für den Moment bzw. bis Ende 2020 faktisch sistiert sei. Sie kam daher zum Schluss, dass man die parlamentarische Initiative abschreiben kann. Eine Minderheit sprach sich hingegen dafür aus, die parlamentarische Initiative zum jetzigen Zeitpunkt zu sistieren, um die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten und bei Bedarf rasch reagieren zu können.

Nach § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes hat die vorberatende Kommission dem Regierungsrat das Ergebnis ihrer Beratung zur Stellungnahme zu unterbreiten. Anschliessend bereinigt die Kommission in Kenntnis der Haltung des Regierungsrates ihren Bericht und Antrag an den Kantonsrat.

In diesem Sinne bittet die STGK den Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 108/2018 von Esther Guyer sowie die in diesem Schreiben dargelegten Beratungsergebnisse der Kommission zu beurteilen und der STGK eine Stellungnahme innerhalb von sechs Monaten zukommen zu lassen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 18. Dezember 2019 zum Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden

Der Regierungsrat bezieht sich auf das Schreiben der STGK vom 25. Oktober 2019 und nimmt zum Ergebnis der Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 108/2018 betreffend Vertrauen in die Abstimmungs- und Wahlergebnisse als Grundlage der Demokratie sichern wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll für die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Zürich der Grundsatz der öffentlichen Überprüfbarkeit und ein «Vertrauenswürdigkeits-Gebot» gesetzlich festgeschrieben werden. Hierfür soll § 4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161.1) mit zwei neuen Absätzen ergänzt werden. Die parlamentarische Initiative stützt sich auf die gleichlautende parlamentarische Initiative 18.420 von Nationalrat Balthasar Glättli, welcher der Nationalrat am 11. September 2018 keine Folge gab. Beide Initiativen beziehen sich auf ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2009 (abrufbar unter www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvcr000307.html). Dieses stellte im Rahmen einer Beschwerde gegen die Verwendung von Wahlcomputern bei der Wahl des deutschen Bundestages vom 18. September 2005 fest, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gemäss Art. 38 des deutschen Grundgesetzes gebiete, «dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen». Für den Einsatz von elektronischen Wahlgeräten hielt das Gericht zudem den Grundsatz fest, dass «die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können».

B. Beurteilung der Initiative

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Abstimmungs- und Wahlergebnisse hat einen grossen Wert für das Funktionieren der Demokratie. Dazu gehört auch die grundsätzliche Nachvollziehbarkeit der Resultate. Die Übernahme von deutschen Wahlrechtsgrundsätzen in schweizerisches bzw. kantonales Recht ist jedoch in verschiedener Hinsicht problematisch. Mit der dezentralen Wahl- und Abstimmungsorganisation und den entsprechenden Zuständigkeiten der einzelnen Staatsebenen, der vergleichsweise grossen Anzahl an Urnengängen und der ausgeprägten Nutzung der brieflichen Stimmabgabe unterscheidet sich die Durchführung von Wahlen in der Schweiz stark von derjenigen in Deutschland. Zudem stehen und standen Wahlcomputer, d. h. rechnergesteuerte Wahlgeräte mit einer Eingabemaske, über welche die Stimmberechtigten im Wahllokal ihre Stimmabgabe erfassen, weder im Kanton Zürich noch in der Schweiz im Einsatz.

Der in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Wortlaut und die systematische Eingliederung der neuen Grundsätze in § 4 GPR lassen darauf schliessen, dass die neuen Grundsätze auf alle wesentlichen Schritte zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen angewendet werden sollen. Dies ergibt sich aus der Begründung zur parlamentarischen Initiative, wonach der Grundsatz der Überprüfbarkeit «technikneutral» gesetzlich festzuschreiben ist. Die Anwendbarkeit der beiden Grundsätze erstreckt sich mithin nicht nur auf die elektronische Stimmabgabe (E-Voting), sondern auch auf die briefliche und persönliche Stimmabgabe sowie den gesamten Ergebnismittlungsprozess. Betroffen sind somit grundsätzlich alle elektronisch gestützten Prozesse samt Applikationen (z. B. Stimmregisterlösungen, Aufbereitung und Druck von Stimmrechtsausweisen, Zustellung durch die Schweizerische Post AG, Ermittlung und Übermittlung von Resultaten). Dies gilt in besonderem Masse für das zur Abwicklung von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahl- und Abstimmungsgeschäften eingesetzte Ergebnismittlungssystem «WABSTI».

Beim Grundsatz der Überprüfbarkeit ohne besondere Sachkenntnis ist zudem fraglich, inwiefern das doppelproportionale Sitzzuteilungsverfahren («doppelter Pukelsheim») davon betroffen wäre. Die Berechnung der Sitzzuteilung erfolgt gestützt auf Algorithmen und ist durch die ausgewiesenen Quotienten öffentlich teilweise überprüfbar, wobei es dazu besonderer Sachkenntnis bedarf. Die vorgeschlagene Regelung schafft somit Unsicherheit bei der Anwendung des im Kanton Zürich seit vier Amtsdauern bewährten und akzeptierten Wahlverfahrens.

Der Regierungsrat rechnet für die Einhaltung der neuen Grundsätze mit administrativem und technischem Mehraufwand sowie mit Mehrkosten. Bestehende Prozesse bei der Abwicklung von Wahlen und

Abstimmungen bei Kanton und Gemeinden könnten erheblich erschwert werden. Weiter müsste eine Praxis zur rechtlichen Bedeutung der Begriffe «öffentlich überprüfbar» und «ohne besondere Sachkenntnis» entwickelt werden, um die bestehenden Abläufe und Prozesse öffentlich überprüfbar zu machen. Die Grundsätze können zu sachlich ungerechtfertigten Beschwerden führen, welche die bestehenden Wahl- und Abstimmungsprozesse unnötig erschweren und Rechtsunsicherheit schaffen. Die Versuche mit E-Voting und die strengen sicherheitstechnischen Anforderungen haben bei Bund und Kantonen die Sensibilität für sicherheitstechnische Aspekte im gesamten Wahl- und Abstimmungsprozess erhöht. Dies zeigt sich z. B. im Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln vom 30. November 2018. Darin wird der Einsatz von Scannern zur elektronischen Auszählung (E-Counting), von Präzisionswaagen und von anderen technischen Hilfsmitteln geregelt. Bei einer strikten Auslegung kommen die von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Grundsätze faktisch einem Technologieverbot gleich, wie dies auch in den Beratungen der Kommission für Staat und Gemeinden geäußert wurde. Die vorgeschlagenen Regelungen können die Sicherheit weder von E-Voting noch der bestehenden Applikationen verbessern.

Schliesslich sieht der Regierungsrat keine Anhaltspunkte, die auf umfassende und systematische Mängel bei der Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen im Kanton Zürich schliessen liessen. Das Vertrauen in die Wahl- und Abstimmungsbehörden, die zugrunde liegenden Prozesse und das ermittelte Ergebnis ist insgesamt als hoch einzustufen. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen und deren Handhabe umfassen institutionalisierte Kontrollmechanismen (z. B. Zusammensetzung der Gemeindewahlbüros, Vier-Augen-Prinzip, öffentlicher Zugang) und gewährleisten die Korrektheit und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisermittlung.

C. Fazit

Der Regierungsrat begrüsst das Beratungsergebnis der Kommission und teilt deren Einschätzung, dass die parlamentarische Initiative zu weit geht und faktisch einem «Technologieverbot» gleichkommt. Sie kann weder kohärent noch praktikabel umgesetzt werden. Die vorgeschlagenen neuen Grundsätze der öffentlichen Überprüfbarkeit und der Überprüfbarkeit ohne besondere Sachkenntnis gefährden die bestehenden und bewährten Praktiken und Prozesse. Auch können sie nicht zu sicherheitstechnischen Verbesserungen und Optimierungen für E-Voting und bestehende Applikationen führen. Der Regierungs-

rat beantragt deshalb, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 108/2018 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Aufgrund der darin aufgezeigten Mängel hat die Kommission der Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragt, das Geschäft zu sistieren. Auf diese Weise sollte die Möglichkeit geschaffen werden, eine neue Initiative auszuarbeiten, in der diese Mängel bereinigt sind. Gleichzeitig sollte bis dahin durch die Sistierung der von der vorliegenden parlamentarischen Initiative ausgehende politische Druck aufrechterhalten werden. Diesem Antrag stimmte die Geschäftsleitung im Juni 2020 zu, worauf sich die Kommission nach einem Jahr erneut der Beratung der parlamentarischen Initiative annahm. Da zwischenzeitlich kein Änderungsvorschlag bzw. keine neue parlamentarische Initiative vorgelegt worden ist, hat die STGK am 29. Oktober 2021 beschlossen, auf eine erneute Sistierung zu verzichten, und die Schlussabstimmung durchgeführt. Sie beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 108/2018 abzulehnen.