

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 378/2010

Sitzung vom 9. März 2011

273. Anfrage (Wahlfälschung bei Kantonsrats- und anderen Proporzahlen)

Kantonsrat Ruedi Lais, Wallisellen, hat am 13. Dezember 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat des Kantons Glarus hat am 7. Dezember 2010 seinen Zwischenbericht zu einem Gutachten des Forensischen Instituts Zürich über mögliche Wahlfälschungen bei den Landratswahlen vom 30. Mai 2010, Wahlkreis Glarus-Nord, veröffentlicht. Das Institut hat handschriftliche Änderungen an Wahlzetteln verglichen. In der Stichprobe gehörten je nach Partei zwischen 3% (Grüne) und 24% (SVP) – über alle Parteien 17% der Wahlzettel – zu Gruppen von zwischen 2 und 7 von gleicher Hand ausgefüllten Wahlzetteln. Davon waren 8% Wahlzettel der mutmasslichen Wahlfälscher selber und 9% von den Tätern ausgefüllte Wahlzettel anderer Personen.

Ausser diesen 17% resp. 9% der Wahlzettel, bei welchen Wahlfälschung anzunehmen ist, gab es noch die nur durch eine einfache Streichung veränderten sowie die unveränderten Wahlzettel, welche nicht Teil der Grundgesamtheit waren, aus welcher die Stichprobe entnommen wurde. Auch bei diesen beiden Gruppen von Wahlzetteln ist anzunehmen, dass in vielen Fällen ein Wahlfälscher den Wahlakt für andere Personen vorgenommen hat.

Nebst der Stichprobe wurden bei den zwei konkreten Verdachtsfällen Noser und Sadiku 72% der untersuchten 116 Wahlzettel Gruppen von Mehrfachausfüllungen zugeordnet.

Wenn alle möglicherweise gefälschten Wahlzettel für ungültig erklärt würden, ergäbe sich auch mindestens eine Sitzverschiebung unter den Parteien im Landrat.

Durch die Verurteilung von Nationalrat Ricardo Lumengo wegen Mehrfachausfüllens von Wahlzetteln ist die Problematik der Wahlfälschung durch Ausfüllen fremder Wahlzettel ebenfalls einer breiten Öffentlichkeit bewusst geworden.

Am 5. Dezember 2010 wurde ausserdem bekannt, dass das E-Voting im Kanton Zürich bei den Wahlen im Jahr 2011 nicht mehr möglich ist.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis vom Gutachten des Regierungsrates Glarus?
2. Gibt es Gründe (unterschiedliche gesetzliche Regelungen oder unterschiedliche Praxis in den Wahlbüros und Gemeindeverwaltungen) anzunehmen, dass eine Stichprobe im Kanton Zürich oder bei Abstimmungen ein wesentlich anderes Bild ergäbe?
3. Hält der Regierungsrat einen Anteil von 17% Wahlzetteln, die von Wahlfälschern ausgefüllt wurden, sowie einen unbekanntem Anteil von Wahlzetteln, die von Wahlfälschern ausgewählt oder nur mittels Streichung abgeändert wurden, für akzeptabel?
4. Wie anders als durch die Beschränkung von brieflicher Abstimmung und Stellvertretung auf medizinische Ausnahmefälle könnte das Mehrfachausfüllen von Wahlzetteln verhindert werden?
5. Mit welcher Musterunterschrift kann das Wahlbüro die Echtheit der Unterschrift überprüfen, bevor es das Stimmcouvert in die Urne legt?
6. Anders als bei Wahlzetteln kann das Mehrfachwählen bei E-Voting nicht mittels Unterschriftenkontrolle und Schriftvergleich festgestellt werden. Ist das E-Voting trotzdem noch zu verantworten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ruedi Lais, Wallisellen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Dem Regierungsrat des Kantons Zürich wurde das Gutachten bzw. der Zwischenbericht nicht zugestellt.

Zu Frage 2:

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) verlangt in Art. 5 Abs. 2, dass die Stimm- und Wahlzettel handschriftlich ausgefüllt werden. Nur Personen, die nicht schreibfähig sind, dürfen einen anderen Stimmberechtigten mit dem Ausfüllen des Wahlzettels beauftragen (Art. 5 Abs. 6 BPR).

Die ergänzenden (vgl. Art. 83 BPR) gesetzlichen Regelungen der Kantone Glarus und Zürich betreffend Wahl- und Stimmrecht unterscheiden sich erheblich. Die Stellvertretungsregelung im Kanton Glarus (Art. 13 Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der

Urne, Abstimmungsgesetzes; I D/22/2) sieht vor, dass Wahlberechtigte bis zu drei Stimmzettel abgeben können. Das heisst, neben dem eigenen Stimmzettel dürfen zwei weitere Wahlzettel an die Urne gebracht oder brieflich abgegeben werden, ohne dass die vertretene Person ihren Stimmrechtsausweis unterschreiben muss. Im Kanton Zürich hält das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161) fest, dass der Wahl- und Stimmzettel nur durch die stimmberechtigte Person selber ausgefüllt werden darf und dass sie den Wahl- und Stimmzettel handschriftlich ausfüllen muss. Weiter kann gemäss § 68 Abs. 3 GPR die Stellvertretung der Stimmabgabe an der Urne höchstens für zwei weitere Personen erfolgen, wobei sich die vertretene Person auf dem Stimmrechtsausweis schriftlich mit der Stellvertretung einverstanden erklären muss.

Offenbar hat der Umstand der «erweiterten» Stellvertretung im Kanton Glarus dazu geführt, dass verhältnismässig viele Fälle bekannt wurden, in denen die gleiche Handschrift jeweils auf zwei oder drei Wahlzetteln identifizierte wurde. Die Häufung von gefälschten Wahlzetteln im Kanton Glarus dürfte auf den Interpretationsspielraum der Bestimmungen des Abstimmungsgesetzes sowie auf eine schwieriger zu kontrollierende Stellvertretungsregelung bei der Stimmabgabe an der Urne zurückzuführen sein. Es kann daher vermutet werden, dass aufgrund der einschränkenderen Bestimmungen im Kanton Zürich eine Stichprobe ein anderes Ergebnis zeigen würde.

Zu Frage 3:

Im Kanton Zürich bestehen keine Anhaltspunkte, dass Wahlzettel in einem solchen Ausmass durch nicht berechtigte Personen ausgefüllt werden, zumal hier die kommunalen Wahlbüros auch gehalten sind, Ordnungswidrigkeiten und die getroffenen Anordnungen im Protokoll festzuhalten (§ 47 Abs. 5 lit. b Verordnung über die politischen Rechte, VPR, LS 161.1). Bestünden solche Anhaltspunkte und gäbe es Grund zur Annahme, dass derartige Unregelmässigkeiten den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hätten, wäre der Regierungsrat gehalten, die entsprechenden Abklärungen zu treffen und nötigenfalls die Wiederholung der Wahl oder Abstimmung anzuordnen (§ 75 Abs. 3 GPR, § 27 b Verwaltungsrechtspflegegesetz, LS 175.2; vgl. auch Art. 79 BPR).

Zu Frage 4:

Die heutigen klaren Regelungen über Stellvertretung und Stimmabgabe stehen im Kanton Zürich dem Mehrfachausfüllen von Wahlzetteln entgegen.

Die Stimmabgabe an der Urne durch eine Stellvertretung war unter dem früher geltenden Recht äusserst differenziert geregelt (§ 18 Wahlgesetz; WG). Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Gesetz über die politischen Rechte nahm eine Vereinfachung des Stellvertretungsrechts vor. Eine stimmberechtigte Person darf seither höchstens zwei weitere Personen an der Urne vertreten. Auf die Einschränkung gemäss § 18 Abs. 1 WG, wonach die vertretene und die vertretende Person im gleichen Haus wohnhaft sein mussten, wurde verzichtet. Andererseits wurde das Stellvertretungsrecht in dem Sinne verschärft, als sich die vertretene Person unterschriftlich mit der Stellvertretung einverstanden erklären muss (§ 68 Abs. 3 Satz 2 GPR). Auf diese Weise kann ausgeschlossen werden, dass eine Person die Wahl- und Stimmzettel einer andern, im gleichen Haushalt wohnenden Person behändigt und ohne deren ausdrücklichen Willen ausfüllt und in die Urne legt. Für die Stellvertretung an der Urne gilt seither die gleiche Regelung wie für die briefliche Stimmabgabe, wo eine entsprechende Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises ebenfalls erforderlich ist.

Zusätzlich sind die Vorgaben für die Stellvertretung und das Prozedere der Stimmabgabe auch klar zu kommunizieren. Wichtiger Bestandteil der Kommunikation stellen die Wahlunterlagen dar. Die Stimmrechtsausweise im Kanton Zürich enthalten eine ausführliche Anleitung, wie das Stimmrecht bei der brieflichen und bei der persönlichen Stimmabgabe an der Urne sowie bei der Stimmabgabe durch Stellvertretung auszuüben ist. Auf dem Stimmrechtsausweis wird darauf hingewiesen, dass der Wahl- und Stimmzettel eigenhändig und handschriftlich auszufüllen ist. Schliesslich wird darauf aufmerksam gemacht, dass bei Nichtbeachtung dieser Vorschriften die Stimmabgabe ungültig sein könne und dass man sich bei unbefugter oder mehrmaliger Teilnahme an einer Wahl oder Abstimmung der Wahlfälschung gemäss Art. 282 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 312.0) strafbar mache.

Ebenfalls ein wichtiger Punkt stellt die Einführung und Schulung der Mitarbeitenden der kommunalen Wahlbüros dar, damit sie ihre Arbeit kompetent durchführen können.

Zu Frage 5:

Im Kanton Zürich kennen die Wahlbüros der Gemeinden keine Musterunterschriften, d. h., es kann kein Vergleich aufgrund einer deponierten Unterschrift der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vorgenommen werden.

Die Stimmrechtsabgabe erfolgt heute durch die Mehrheit der Stimmberechtigten brieflich (z. B. Stadt Winterthur 80–85%), weshalb diese Form der Stimmabgabe rein zahlenmässig die weit grössere Bedeutung hat als die Stimmabgabe an der Urne.

Bei den brieflichen Stimmabgaben werden die Antwortkuverts durch die Gemeindeangestellten geöffnet und daraufhin überprüft, ob die Stimmberechtigten ihren Willen brieflich stimmen zu wollen, durch Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis erklärt haben und ob sich im Antwortkuvert nicht mehr Stimmzettelkuverts wie Stimmrechtsausweise befinden (vgl. § 72 Abs. 2 GPR, § 37 VPR). Ist das der Fall, legen sie die Stimmzettelkuverts in die Urne zwecks Weiterbehandlung durch das Wahlbüro. Die Antwortkuverts (weiss C 5) werden also von den Stimmzettelkuverts (grau C 6) getrennt, um das Stimmgeheimnis zu wahren. Selbstständige Entscheidungskompetenz kommt den Gemeindeangestellten nicht zu; in Zweifelsfällen haben sie deshalb die gesamten Unterlagen dem Wahlbüro zu übergeben.

Bei der Stimmabgabe an der Urne mit Stellvertretung überprüfen die Mitglieder der Wahlbüros, ob nicht mehrere Stimmrechtsausweise von derselben Person unterschrieben wurden. Nur bei Auffälligkeiten und begründetem Verdacht werden die Stimmrechtsausweise genauer überprüft und gegebenenfalls als ungültig erklärt (vgl. § 72 Abs. 2 GPR). Eine weiter gehende Kontrolle ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht möglich, eine diesbezügliche strengere Überprüfung wäre mit riesigem administrativem, personellem und finanziellem Aufwand verbunden. Darüber hinaus kann die wahlleitende Behörde die Auswertungsergebnisse der Wahlbüros überprüfen und berichtigen, sowie bei knappem Ausgang eine Nachzählung anordnen (§ 75 Abs. 3 GPR).

Zu Frage 6:

Bezüglich E-Voting hält § 4 Abs. 2 GPR fest, dass die politischen Rechte auf elektronischem Weg ausgeübt werden können, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Wille der Stimmberechtigten muss korrekt festgestellt werden können und das Stimmgeheimnis gewahrt bleiben.

Um die Stimme über Internet mittels E-Voting abgeben zu können, benötigt man folgende drei Angaben: (1) eine User-ID (befindet sich auf dem Stimmrechtsausweis), (2) einen PIN-Code (befindet sich auf dem Stimmrechtsausweis, verdeckt von einer Lasche und einem Rubbelfeld) und (3) das Geburtsdatum der oder des Stimmberechtigten. Wenn diese drei Angaben bekannt sind und korrekt in das E-Voting-System eingetippt werden, ist die Stimmabgabe gültig; eine Unterschrift oder weitere Identifikation gibt es nicht. Sollte eine Person im Besitz mehrere Stimmrechtsausweise anderer Personen sein, bräuchte sie noch die Geburtsdaten dieser Personen, um diese Stimmen korrekt abgeben zu können.

Um zu verhindern, dass eine Person zuerst ihre Stimme per E-Voting abgibt und dann nochmals an der Urne oder brieflich, wurde der PIN-Code mit einer Lasche und einem Rubbelfeld überdeckt. Sollte ein Stimmrechtsausweis, der an der Urne oder brieflich abgegeben wurde, eine aufgerissene Lasche und ein weggerubbelttes Feld aufweisen, so dass der PIN-Code erkennbar ist, wäre es möglich, dass die Stimme bereits mittels E-Voting abgegeben wurde. Dies wird vom Wahlbüro geprüft. Ist dies nicht der Fall, darf die Person an der Urne oder brieflich gültig abstimmen.

Damit wird praktisch verunmöglicht, dass eine Person unbefugterweise mehrfach abstimmen oder wählen kann. Zudem wäre eine solche unbefugte Teilnahme gemäss Art. 282 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe zu bestrafen. Die Stimmabgabe mittels E-Voting ist demzufolge nach wie vor sicher. Auf den Einsatz von E-Voting anlässlich der Erneuerungswahlen 2011 wurde aus anderen Gründen verzichtet und E-Voting wurde anlässlich der letzten Abstimmung vom 13. Februar 2011 ohne Probleme eingesetzt. Über den weiteren Einsatz von E-Voting wird nach Vorliegen des Schlussberichtes über die bisherige, 2011 endende Versuchsphase zu entscheiden sein.

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