

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Wahlbüro-Organisation Winterthur, eingereicht von U. Glättli (GLP), T. Brütsch (SVP) und U. Hofer (FDP) im Namen ihrer Fraktionen

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Wahlbüro-Organisation Winterthur wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 2. Juli 2018 reichten die Gemeinderäte Urs Glättli (GLP), Tobias Brütsch (SVP) und Urs Hofer (FDP) im Namen ihrer Fraktionen mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 27. August 2018 überwiesen wurde:

Text und Begründung

«Der Stadtrat wird eingeladen zu prüfen, wie die Verordnung betreffend die Organisation des Wahlbüros vom 3. September 1973 überarbeitet werden soll.»

Begründung

Die vergangenen Wahlgänge haben wiederholt gezeigt, dass bei der Organisation und Durchführung der Wahlen Mängel aufgetreten sind. Die Häufung feststellbarer Mängel sät Zweifel am Vertrauen eines ordnungsgemässen Ablaufs von Urnenwahlen. Der Stadtrat ist mit einer Arbeitsgruppe der Verwaltung daran, eine genauere Analyse der Mängel vorzunehmen.

Ein Blick in die städtische Verordnung betreffend die Organisation des Wahlbüros reicht jedoch, um festzustellen, dass bereits die geltenden, städtischen Regelungen nicht mehr auf dem neusten Stand sind. Die Verordnung stammt aus dem letzten Jahrhundert und somit aus einer Zeit, als das kantonale Gesetz über die politischen Rechte noch gar nicht in Kraft war. Dieses hat beispielsweise wohl erst die Grundlage geschaffen für das Wahl- und Abstimmungsprogramm „WABSTI“, an dem sich die Stadt beteiligt. Beim Wahlgang vom 4. März 2018 sind jedoch gerade beim Abfüllen des WABSTI die grössten Mängel aufgetreten, als in einem Wahlkreis die unveränderten Listen nicht ins Programm übertragen wurden. Daher sind folgende Regelungsgegenstände einer genaueren Prüfung zu unterziehen bzw. ergänzende Regelungen zu folgenden Gegenständen zu prüfen:

- Schnittstellen-Organisation bei Eingaben ins WABSTI;
- Versand IPK-Werbeunterlagen (fehlende gesetzliche Grundlage; Sicherstellung der rechtzeitigen Zustellung vor dem Eintreffen der Wahl- und Abstimmungsunterlagen);
- Qualitätssicherung beim Miteinbezug Dritter wie für den Druck der Listen (QS-Zertifizierungsnachweis, Sicherstellung des 4-Augenprinzips beim Dritten, Vereinbarung von Konventionalstrafen beim Auftreten von Mängeln u.a.);
- Zusammenarbeit mit Behörden kirchlicher Körperschaften bei Wahlen derselben;
- Anzahl und Standorte der Wahlurnen in den einzelnen Zählkreisen;

- *Ausstandsregelungen für den Vorstand der wahlleitenden Behörde, wenn allein noch solche Vorstandsmitglieder zur Wahl stehen;*
- *Plausibilisierungskontrollen bei der Eruiierung der Ergebnisse;*
- *Sicherstellung einer einheitlichen Protokollierung durch die einzelnen Wahlbüros nach gleichen Standards;*
- *Ablauf der Kommunikation der Ergebnisse.»*

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Ausgangslage

Im Wahljahr 2018 kam es in der Stadt Winterthur bei zwei Urnengängen zu mehreren Vorfällen. Darüber hat die Stadtkanzlei den Stadtrat sowie die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates und die Öffentlichkeit transparent informiert. Eine erste Analyse ergab, dass verschiedenen Akteuren zu unterschiedlichen Momenten Fehler unterliefen, die zu diesen Vorfällen führten. Deshalb wurde eine Arbeitsgruppe unter Leitung der Stadtkanzlei vom Stadtrat beauftragt, eine Risikoanalyse des Gesamtprozesses Wahlen und Abstimmungen vorzunehmen. Diese Arbeitsgruppe hat in einer umfassenden Analyse Risiken identifiziert und Massnahmen zu deren Eingrenzung definiert. Darüber wurde die Öffentlichkeit anfangs Februar 2019 in Kenntnis gesetzt.

Eine der genannten Massnahmen beinhaltet die Überprüfung der aktuellen gesetzlichen Grundlagen (in Übereinstimmung mit der Stossrichtung dieses Postulats) sowie die Überarbeitung und Aktualisierung aller Handbücher und Merkblätter.

2. Aktualität und Rechtmässigkeit der Verordnung betreffend die Organisation des Wahlbüros

Die Verordnung steht nicht mehr im Einklang mit dem neuen, übergeordneten Recht. So wurden per 1. September 2003 das Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich (GPR) und dazu am 27. Oktober 2004 die Verordnung über die politischen Rechte (VPR) sowie am 20. April 2015 ein neues Gemeindegesetz (GG) erlassen.

Da die kantonalen Bestimmungen Raum lassen für unterschiedliche Regelungen auf städtischer Ebene, muss die Verordnung grundlegend überarbeitet und an das neu geltende Recht angepasst werden.

Zentrales Element des GPR im Bereich Wahlen und Abstimmungen ist die Festlegung der Verantwortlichkeiten der wahlleitenden Behörde. So ist mit § 12 Abs. 1 lit c und d sowie § 12 Abs. 2 GPR der Gemeindevorstand als wahlleitende Behörde bezeichnet, die für die korrekte Durchführung der Wahl oder Abstimmung verantwortlich ist. Damit sind die Kompetenzen zu Vorgaben zu Arbeiten des Wahlbüros dem Gemeindevorstand übertragen und können nicht in einer Verordnung des Grossen Gemeinderats geregelt werden.

Aufgabe des Gemeindeparlaments ist die Festlegung der Zahl der Wahlbüromitglieder (§ 14 Abs. 2 GPR). Dies und die Wahl der Wahlbüromitglieder ist in Art. 22 GO geregelt. Die diesbezüglichen Bestimmungen in der Verordnung betreffend die Organisation des Wahlbüros sind damit nicht mehr gültig und faktisch aufgehoben.

Die Funktionsaufteilung in Kreiswahlbüros wird mit § 17 GPR (Stimmkreise) festgelegt. Hier wird festgehalten, dass der Gemeindevorstand ein Mitglied des Wahlbüros als Präsidentin

oder Präsident festlegt, die bzw. der wiederum in diesem Stimmkreis die Rechte und Pflichten der Präsidentin oder des Präsidenten des Wahlbüros hat (was gemäss § 14 Abs. 3 GPR der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten entspricht). Damit werden weitreichende Kompetenzen an die Kreiswahlbüros delegiert. Art. 24 GO hält fest, dass der Stadtrat den Vorstand der Wahlbüros wählt.

Diese Ausführungen zeigen, dass ein Regelungsbedarf vorhanden ist in der organisatorischen Ausgestaltung von Verantwortlichkeiten zwischen dem Gemeindevorstand (der wahlleitende Behörde ist), der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten (als Vorstand des Wahlbüros) und den Präsidentinnen und Präsidenten der Kreiswahlbüros (die dieselben Rechte und Pflichten einer Präsidentin oder eines Präsidenten des Wahlbüros aufweisen). In einer Verordnung muss geregelt werden, wo die Verantwortlichkeiten und Abgrenzungen der involvierten Personen im Zentralwahlbüro und in den Kreiswahlbüros liegen.

3. Regelungsbedarf gemäss Postulat

Im Postulat werden verschiedene Punkte aufgeführt, deren rechtliche Regelung zu prüfen sei. Diese Punkte betreffen sehr unterschiedliche Regelungsgegenstände und -tiefen:

Schnittstellen-Organisation bei Eingaben ins WABSTI	Das Wabsti ist die vom Kanton Zürich zur Verfügung gestellte Software zur Erfassung von Daten und Ergebnissen bei Wahlen und Abstimmungen (§ 21 GPR). Darin sind unterschiedliche Zugriffsberechtigungen auf verschiedenen Stufen eingebaut. Während inhaltlich klar ist, wer wie Zugriff hat, zeigte sich bei der vertieften Untersuchung, dass die Verantwortlichkeiten nicht in allen Kreiswahlbüros gleich wahrgenommen werden. Die Klärung der Rollen der Verantwortlichkeiten soll daher auf Verordnungsebene festgelegt und in den Handbüchern ausformuliert werden.
Versand IPK-Werbeunterlagen (fehlende gesetzliche Grundlage; Sicherstellung der rechtzeitigen Zustellung vor dem Eintreffen der Wahl- und Abstimmungsunterlagen)	Parteien-Werbung wird jeweils vor Proporzahlen mit einem von allen Parteien über die Interparteiliche Konferenz IPK organisierten Versand allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zugestellt. Die stadträtliche Richtlinie für den Versand von Parteienwerbung vor Proporzahlen (SRB 2001-2169 in Verbindung mit SR.09.1366) sieht einen Beitrag von jeweils 79 000 Franken vor. Ausserdem stellt die Stadt Adressdaten der Haushalte zur Verfügung. Die Beträge liegen in der Ausgabenkompetenz des Stadtrates und werden jeweils auch im Budget der Stadtkanzlei (IAFP) ausgewiesen.
Qualitätssicherung beim Miteinbezug Dritter wie für den Druck der Listen (QS-Zertifizierungsnachweis, Sicherstellung des 4-Augenprinzips beim Dritten, Vereinbarung von Konventionalstrafen beim Auftritt von Mängeln u.a.)	Die hohe Zuverlässigkeit von externen Partnern ist für die Qualität der Produkte sehr wichtig. Für regelmässige Aufträge (Wahl- und Abstimmungszettel) kommt eine langjährige Partnerschaft zum Tragen. Der Auftragnehmer kennt die Spezialitäten in Bezug auf Wahlen und Abstimmungen (Qualitätsbewusstsein, Termingenaugigkeit, Mengengerüste, z.T. rel. kurze Lieferfristen – zweite Wahlgänge). Der Auftragsablauf ist gut eingespielt, das Gut-zum-Druck wird immer prompt geliefert. Konventionalstrafen sind hier nicht vorgesehen.

	<p>Bei den Unterlagen für die Wahlen zum Grossen Gemeinderat soll auch in Zukunft mit der kantonalen Druck- und Materialzentrale KDMZ zusammengearbeitet werden. Dies garantiert eine Zusammenarbeit mit einem professionellen Partner, der mit dem im Wandel begriffenen Druckerei-Geschäft umgehen kann. Solche Unterlagen werden nur alle vier Jahre produziert. Dabei ist die Verlässlichkeit eines starken Partners zentral. Zielgerichtete Vorgaben und Abläufe werden über die KDMZ eingebracht, welche die Kontakte zu den Druckereien pflegt.</p>
<p>Zusammenarbeit mit Behörden kirchlicher Körperschaften bei Wahlen derselben</p>	<p>Die gesetzlichen Grundlagen zur Übertragung der Aufgaben der Wahlleitung sind in § 17a Kirchengesetz geregelt. I.d.R. wird dem Stadtrat die Wahlleitung ganz übertragen, so dass die Stadtkanzlei im Auftrag des Stadtrates die Durchführung dieser Wahlen übernimmt. Die informelle Zusammenarbeit mit dem Stadtverband der evangelisch reformierten Kirche der Stadt Winterthur ist gut.</p>
<p>Anzahl und Standorte der Wahlurnen in den einzelnen Zählkreisen</p>	<p>Gemäss § 19 GPR bestimmt der Gemeindevorstand die Urnenstandorte. Die Aufführung der Urnenstandorte in der bestehenden gemeinderätlichen Verordnung betreffend Organisation des Wahlbüros wäre somit nicht mehr stufengerecht und müsste auf Ebene Stadtrat geregelt werden.</p>
<p>Ausstandsregelungen für den Vorstand der wahlleitenden Behörde, wenn allein noch solche Vorstandsmitglieder zur Wahl stehen</p>	<p>Explizit wird in § 11 Abs. 2 GPR festgehalten, dass die Ausstadvorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nur im Rechtsmittelverfahren Geltung finden. Damit wird sichergestellt, dass die wahlleitende Behörde bei einer Gesamterneuerungswahl überhaupt beschlussfähig ist, da ansonsten alle Stadratsmitglieder in den Ausstand treten müssten. Es besteht somit keine Rechtsgrundlage, einzelne Mitglieder der wahlleitenden Behörde in Ausstand treten zu lassen. Im Übrigen ist es für die Kreiswahlbüros wichtig, nur schon den Anschein von Interessenskonflikten zu vermeiden, indem sichergestellt wird, dass z.B. einzelne Kandidierende oder Familienmitglieder nicht in entsprechenden Wahlen eingesetzt werden. Eine entsprechende Kultur ist vorhanden und muss weiter gepflegt werden.</p>
<p>Plausibilisierungskontrollen bei der Eruiierung der Ergebnisse</p>	<p>Die Plausibilisierungskontrollen wurden im Nachgang zu den Ereignissen von 2018 innerhalb des Zentralwahlbüros verstärkt. Diese Kontrollen werden in Bestand und Umfang in den Handbüchern festgelegt.</p>
<p>Sicherstellung einer einheitlichen Protokollierung durch die einzelnen Wahlbüros nach gleichen Standards</p>	<p>Für die Erfassung von Daten werden jeweils entsprechende Felder im Wabsti verwendet. Aus diesen werden automatisiert Protokolle erstellt. In Handbüchern und Merkblättern wird festgelegt, welche Felder wie verwendet werden sollen. Hier wurde in der Prüfung festgestellt, dass das Verständnis der verschiedenen Felder, insbesondere bei der Unterscheidung von ungültigen und ungültig eingelegten Stimmen bzw. leeren Zeilen oder leeren Stimmzetteln nicht in allen Kreiswahlbüros</p>

	gleich ist. Die eigentlichen Ergebnisse von Abstimmungen oder Wahlen werden damit nicht beeinflusst. Hier besteht Schulungsbedarf.
Ablauf der Kommunikation der Ergebnisse	Der Ablauf zur Kommunikation der Ergebnisse wird jeweils im Vorfeld eines Urnengangs gemeinsam mit Kommunikation Stadt Winterthur festgelegt. Die Kommunikation erfolgt nach den bewährten Leitlinien der Kommunikation Stadt Winterthur. Ein Hinweis betrifft den Internetauftritt: die Spezialseite www.wahlen.winterthur.ch wird Ende September 2019 abgeschaltet. Anschliessend werden die Ergebnisse der kommenden Abstimmungen auf stadt.winterthur.ch/wahlen geführt, integriert in den städtischen Internetauftritt. In einer Zwischenphase wird nur ein eingeschränkter Zugriff (kein Archiv) möglich sein. Ab Mitte 2020 wird ein erweitertes Angebot ermöglicht (Integration von kantonalen Daten).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nur wenige der im Postulat genannten Punkte explizit auf Ebene Verordnung geregelt werden sollten. Dies gilt insbesondere für die Klärung der Rollen und zentralen Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure.

4. Elemente einer neuen Verordnung betreffend Organisation des Wahlbüros

Ziel der neuen Verordnung muss es sein, die nicht klar geregelten Verantwortlichkeiten zu klären und die verschiedenen Rollen und Aufgaben innerhalb des ganzen Prozesses zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zu schärfen.

Eine offene Frage, die im weiteren Vorgehen zu klären ist, betrifft die Regelungsebene der Verordnung: Angesichts der rechtlich klaren Übertragung der Zuständigkeit für Wahlen und Abstimmungen auf den Gemeindevorstand (§ 12 GPR) und die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten (§ 14 Abs. 3 GPR) stellt sich die Frage, ob die Verordnung vom Grossen Gemeinderat oder vom Stadtrat erlassen werden kann.

Ungeachtet dieser Frage ist folgender Regelungsbedarf vorgesehen:

A Behörden und Amtsstellen: Rollen und Verantwortungen

- Stadtrat, Stadtpräsident, Stadtschreiber, Zentralwahlbüro
- Leiter Wahlen Abstimmungen
- Kreiswahlbüros mit Präsident und Mitgliedern
- Weitere Rollen Stadtverwaltung: Stimmregister, IDW, Post Service Center

B Stimmlokale und Stimmabgabe

- Festlegung der Standorte der Stimmlokale und deren Öffnungszeiten
- Stimmabgabe und Stellvertretung

C Ermittlung der Ergebnisse

- Delegation: Stadtschreiber erlässt Vorgaben (Richtlinie zum Ablauf und zur Dokumentation der Ergebnisermittlung; Grundprozesse)

D Kirchliche Abstimmungen und Wahlen

E Entschädigungen und Spesen

Sollte weiterer Klärungsbedarf zu Entschädigungen und Spesen bestehen, müssten gegebenenfalls auch Elemente des Reglements über die Entschädigung an Behördenmitglieder angepasst werden.

5. Weiteres Vorgehen

Der Stadtrat erarbeitet zuhanden des Grossen Gemeinderats eine Weisung zu einer neuen Verordnung betreffend Organisation des Wahlbüros oder eine Weisung zur Aufhebung der bisherigen Verordnung (gleichzeitig würde eine entsprechende stadträtliche Verordnung in Kraft gesetzt). In die Erarbeitung der neuen Verordnung werden die verschiedenen Akteure – Kreiswahlbürovorstände, Stimmregister, Parteien u.a. – über ein Vernehmlassungsverfahren mit einbezogen werden müssen.

Erfahrungsgemäss ist dieser Prozess zeitintensiv, so dass erst gegen Ende 2019 mit einer Weisung an den Grossen Gemeinderat gerechnet werden kann.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon