



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5050.02

SiD/P065050

Basel, 29. August 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 28. August 2007

Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend Grundlagen für eine verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 5. April 2006 den nachstehenden Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend Grundlagen für eine verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"In Basel-Stadt stimmen über 90 Prozent der Stimmenden brieflich ab. Die meisten traditionellen Urnenwahllokale wurden deshalb geschlossen. Während man früher aufgrund der Resultate einzelner Wahllokale eruieren konnte, wie die Bewohner eines Quartiers abgestimmt haben, muss sich die Analyse heute auf die Unterscheidung des Stimmverhaltens in Basel, Riehen und Bettingen beschränken. Auch bei Wahlen hilft die zusätzliche Grobunterteilung des Grossbasels in „Westen“ und „Osten“ kaum weiter.

So kommt es, dass die interessierte Bevölkerung aus dem statistischen Jahrbuch 2005 wird entnehmen können, wie viele Nettotonnen an Düngemitteln in Basel-Stadt eingeführt worden sind und wie viele Pendlerinnen und Pendler aus Tecknau in Basel arbeiten, nicht aber, ob die neue Kantonsverfassung auf dem Bruderholz auf Zustimmung stiess, im Wahlkreis Grossbasel-West abgelehnt und im Kleinbasel praktisch ignoriert wurde. Gerade auch bei kontroversen Sachabstimmungen wäre es für die Bevölkerung, für Politikerinnen und Politiker und für die Behörden von grossem Interesse zu wissen, wie ein Quartier abgestimmt hat.

Technisch würde eine statistische Auswertung nach Quartieren keine grossen Schwierigkeiten bereiten. Eine Kennzeichnung auf den Wahl- und Abstimmungszetteln und die entsprechende Auswertung bei der Auszählung würden reichen. Denkbar wäre auch, dass die Stimmzettel nicht mehr an eine zentrale Adresse sondern an Standorte in den Quartieren zurückgesendet und dort dezentral ausgezählt würden. Unter dem Gesichtspunkt des Abstimmungsgeheimnisses ist eine Aufschlüsselung nach Quartieren unproblematisch.

Wohl das einzige, was gegen das Anliegen sprechen könnte, sind die Mehrkosten für Kennzeichnung und Auswertung der nach Quartieren aufgeteilten Stimmzettel. Angesichts des hohen Interesses an einer genaueren Aufschlüsselung von Abstimmungs- und Wahlresultaten erscheint es jedoch erwägenswert, durch eine weniger genaue statistische Aufarbeitung von weniger wichtigen Ereignissen eine Kostenneutralität zu erreichen.

Die Unterzeichneten ersuchen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie eine verbesserte Auswertung von Abstimmungs- und Wahlresultaten nach Quartieren möglich ist und wie diese kostenneutral realisiert werden kann.

Conradin Cramer, Christina Wirz-von Planta, Lukas Engelberger, Thomas Mall, Stephan Maurer, Emmanuel Ullmann, Andreas Albrecht, Claude François Beranek, Annemarie

von Bidder, Beat Jans, Martin Hug, Donald Stüchelberger, Tobit Schäfer, Tino Krattiger, Roland Vögtli, Arthur Marti, Giovanni Nanni, Peter Howald, Joël Thüning, Tommy Frey, Christian Egeler, Kurt Bachmann, Baschi Dürr, Urs Müller-Walz, Andreas Ungricht"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Früherer, fast identischer Anzug

Der vorliegende Anzug bezieht sich auf die Tatsache, dass sich die Zahl der brieflich Stimmenden seit einigen Jahren auf einem hohen Niveau von über 90% (effektiv 95%) stabilisiert hat. Die parallel dazu notwendig gewordene Schliessung der ehemaligen Wahllokale in den Quartieren hat dazu geführt, dass keine Aussagen mehr über das Stimmverhalten in den einzelnen Wohngebieten gemacht werden können. Der Anzug regt an, dass dies in Zukunft wieder durch die Auszählung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach Quartieren ermöglicht werden soll.

Ein inhaltlich identischer Anzug Daniel Goepfert und Konsorten wurde vom Grossen Rat am 22. Januar 1997 an den Regierungsrat überwiesen. Mit Regierungsratsbeschluss vom 7. April 1999 berichtete der Regierungsrat dazu. Da sich die Situation (mit Ausnahme der Kosten für eine Umfrage des GfS-Instituts, die sich auf heute rund CHF 35'000 verringert haben) seither nicht verändert hat, erlauben wir uns, die Argumentation für die damalige Abschreibung hier in Auszügen wiederzugeben:

In Beantwortung der im Anzug vorgebrachten Anregungen möchte der Regierungsrat zunächst festhalten, dass eine differenzierte Resultatermittlung nach Quartieren technisch möglich ist. Die Stimmrechtsausweise müssten mit einem Zahlencode für das jeweilige Wohnquartier versehen werden. Die eingehenden Stimmrechtsausweise müssten dann nach diesen Codes sortiert werden. Dabei ist in Betracht zu ziehen, dass in den weiterhin geöffneten Wahllokalen die Ermittlung nicht nach diesen Quartieren erfolgen kann, es wäre denn, man würde in jedem Wahllokal die entsprechende Anzahl Urnen aufstellen, und dies wiederum würde nach der in den letzten Jahren erfolgten Erleichterung der Stimmabgabe wenig Sinn machen.

Um den zusätzlichen Aufwand abzuschätzen, muss allerdings zuerst geklärt werden, in wie viele "Quartiere" man die Stadt einteilen will. Eine separate Auszählung nach Grossrats-Wahlkreisen wäre mit dem geringsten Mehraufwand verbunden. Der Regierungsrat geht allerdings davon aus, dass die AnzugstellerInnen eine feinere Einteilung im Auge haben.

Zwei Möglichkeiten erscheinen dabei sinnvoll:

- 1. die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach der Einteilung der Stadt in Postleitzahlen (neun "Wahlkreise"). Diese neun Kreise ergeben allerdings noch kein besonders differenziertes Bild. Das wird etwa am Beispiel des Kleinbasels deutlich, das nur in zwei Kreise unterteilt wäre.*
- 2. die Ermittlung der Resultate nach den traditionellen Stadtquartieren (19 "Wahlkreise"). Dieses Modell entspricht wohl am ehesten der früheren Verteilung der Wahllokale auf die Stadt.*

Unter der Annahme von drei Abstimmungen pro Jahr mit jeweils drei Vorlagen und einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 48% belaufen sich die Mehrkosten - bei einer Einteilung in neun Wahlkreise (gemäss Postleitzahlen) - auf CHF 34'260 pro Urnengang. Bei einer Einteilung in 19 Stadtquartiere würden die Mehrkosten CHF 37'760 betragen, wiederum pro Urnengang gerechnet.

Mit der Schliessung von elf Wahllokalen konnten jährlich Ausgaben in der Gröszenordnung von CHF 75'000 eingespart werden (Annahme wiederum drei Abstimmungen pro Jahr). Die beschriebenen Kosten für die Varianten 1) und 2) würden sich pro Jahr auf CHF 103'780, bzw. auf CHF 113'280 belaufen.

Zusammenfassend stellt der Regierungsrat fest, dass eine Ermittlung der Abstimmungs- und vor allem der Wahlresultate nach Wahlkreisen mit einem massiven Mehraufwand verbunden ist. Und er erachtet es auch nicht als sinnvoll, eingesparte Mittel umgehend mit der anderen Hand wieder auszugeben. Der Regierungsrat erkennt aber keineswegs, dass ein Bedürfnis der politisch interessierten Öffentlichkeit besteht, über Unterlagen für eine Analyse von Abstimmungs- und Wahlresultaten zu verfügen. Der Regierungsrat fragt sich aber, ob eine Analyse, die sich ausschliesslich auf ein geographisches Kriterium (Wohnquartier) beschränkt, den heutigen Ansprüchen überhaupt noch genügen kann - angesichts der Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld, der Mobilität unserer Bevölkerung und, damit verbunden, der viel stärkeren Durchmischung der Quartiere.

Gleichzeitig ist aber ein gestiegenes Interesse von politischen Behörden, Parteien, Öffentlichkeit und Medien nach differenzierten Abstimmungs- und Wahlanalysen festzustellen, und zwar so, wie sie moderne Umfragetechniken heutzutage zu liefern imstande sind. Man will heute wesentlich mehr in Erfahrung bringen als nur gerade die geographische (quartierbezogene) Herkunft dieser und jener Ja- oder Nein-Stimmen bzw. von Partei- und Listenstimmen bei Wahlen. Heute interessiert es u. a. zu wissen, aus welchen Gründen welche wie immer geartete Gruppierung von Stimmberechtigten sich so oder anders entschieden hat.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse, wie im Anzug vorgeschlagen, kein geeignetes Instrument ist, das modernen Anforderungen an Wahl- und Abstimmungsunterlagen heute noch genügt. Das zu erwartende Ergebnis stünde auch in keinem vertretbaren Verhältnis zum Aufwand, der betrieben werden müsste. Andererseits anerkennt er das Bedürfnis von Behörden, Parteien, Verbänden etc. nach differenzierteren Wahl- und Abstimmungsanalysen. Einem solchen weiter gefassten Bedürfnis entsprechen nach Meinung des Regierungsrates zum Beispiel die sogenannten „VOX-Analysen“, wie sie bereits vom Bund, von der Stadt Zürich oder von Stadt und Kanton Genf genutzt worden sind. Eine Umfrage kostet (ohne Bericht) je nach Befragungssystem Fr 56'000 (face to face), resp. Fr. 46'000 (telefonisch). Demgemäss beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Daniel Goepfert und Konsorten abzuschreiben.

Der Grosse Rat schrieb den Anzug an seiner Sitzung vom 29. Mai 1999 ab.

2. Nachfolgende Abklärungen

In der Folge beauftragte der Vorsteher des damaligen Polizei- und Militärdepartements eine Arbeitsgruppe, die Möglichkeit einer „VOX-Analyse“ abzuklären. Diese Arbeitsgruppe nahm Untersuchungen betreffend Infrastruktur, Kosten sowie eine Umfrage bei Parteien, Wirtschaftsorganisationen und Gewerkschaften über das Bedürfnis nach zusätzlichen Analysen vor. Im Bericht dieser Arbeitsgruppe wurden drei Varianten der Analyse mit Vor- und Nachteilen gegenübergestellt:

- a. Resultatermittlung nach Quartieren resp. Postleitzahl: Kostenmässig ist diese Variante die günstigste mit CHF 30'000 bis 40'000 pro Urnengang, die hauptsächlich durch personellen Mehraufwand und zusätzlichen Raumbedarf für die umfassendere Auswertung zu erklären sind. Allerdings ergibt diese Analyse-Art relativ wenige Erkenntnisse. So kann aufgrund der äusserst heterogenen Einwohnerschaft in den PLZ-Kreisen (z.B. PLZ 4053 mit Teilen des Bruderholzes und dem Gundeldingerquartier) kaum etwas über die soziale Zusammensetzung gesagt werden. Auch Rückschlüsse auf die Motive der Stimmenden oder Wählenden sind nicht möglich.
- b. Kodierung: Eine mehrstellige Ziffer auf den Couverts oder Stimm-/Wahlzetteln würde Rückschlüsse auf Alter, Geschlecht und allenfalls Quartier zulassen, aber den jeweiligen Namen nicht preisgeben. Hier bestehen grosse Bedenken, ob die Stimmenden eine solche Kennzeichnung akzeptieren würden; schon die damalige Einführung der Kontrollziffer auf den Couverts führte zu vereinzelt Protesten. Ein weiterer Nachteil sind die hohen einmaligen Kosten von mehr als einer halben Million Franken für die Anschaffung spezieller Lesegeräte. Dazu kommen die Kosten für den Mehraufwand bei der Auswertung.
- c. Umfragen bei den Stimm-/Wahlberechtigten ähnlich den auf Bundesebene bekannten „VOX-Analysen“. Diese ergeben tatsächlich umfassende Erkenntnisse über das Stimm- und Wahlverhalten, sind aber äusserst kostspielig. Zu rechnen ist laut Auskunft der in dieser Branche tätigen Unternehmen mit ca. CHF 45'000 bis 50'000 pro Vorlage/Wahl, abhängig von der Ausführlichkeit der Befragung und von der Art (telefonisch/persönlich).

Aus der Umfrage und dem Bericht der Arbeitsgruppe gewann der Regierungsrat die Erkenntnis, dass nur die Variante „Befragungen“ sinnvoll ist. Eine blosser Rückkehr zum früheren Standard brächte bei relativ hohen Kosten lediglich geringe Erkenntnisse. Die Kodierung könnte zwar nach den Erfordernissen des Datenschutzes ausgestaltet werden, würde allerdings an mangelnder Akzeptanz bei den Stimmenden/Wählenden scheitern.

Der Regierungsrat musste zudem aufgrund der Umfrage feststellen, dass dem Interesse der Parteien, Verbände und Gewerkschaften nach aussagekräftigen Analysen die fehlende Bereitschaft, diese Analysen finanziell mitzutragen, gegenüber steht. Der Regierungsrat kam deshalb am 20. Februar 2001 zu folgendem Schluss:

"Der Regierungsrat möchte darum - vor allem aus finanziellen Erwägungen - zum heutigen Zeitpunkt darauf verzichten, eine explizite Rechtsgrundlage für solche Wahl- und Abstimmungsanalysen zu schaffen, gleichzeitig aber Parteien und sonstige Organisationen lebhaft ermuntern, bei speziell interessierenden Urnen-

gängen selbst nach den Gründen für Ablehnung oder Zustimmung zu forschen, respektive forschen zu lassen und sich nötigenfalls bei der Finanzierung von dritter Seite (Sponsoren, Medien) Unterstützung zu sichern. Auch möchte es sich der Regierungsrat vorbehalten, in Ausnahmefällen selbst solche Analysen in Auftrag zu geben."

3. Prüfung einer kostengünstigeren Variante

Aufgrund des vorliegenden Anzugs hat das Ressort Wahlen und Abstimmungen des Sicherheitsdepartements (SiD) Abklärungen getroffen, mit welchen Mitteln eine „verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden“ erreicht werden könnte. Dabei haben sich zwei Möglichkeiten herausgestellt: Zum einen wäre das Statistische Amt bereit, gewisse Aufgaben im Rahmen einer Wählerbefragung zu übernehmen. Die zweite Möglichkeit wäre ein Auftrag für eine Wählerbefragung an das GfS-Institut Bern.

Das Statistische Amt könnte im Bereich Vorbereitung, Koordinierung, Auswertung und Interpretation der Befragung die Federführung übernehmen. Die eigentliche Wählerbefragung würde durch das Institut konso erfolgen. Das Statistische Amt geht in seiner Stellungnahme davon aus, dass eine einfache Analyse erfolgt, d.h. nur wenige Merkmale werden erhoben, die im Rahmen einer Konzeptausarbeitung definitiv bestimmt würden. Das Statistische Amt meint, dass Angaben zu Beteiligung, Ort (Adresse), Geschlecht, Alter, höchste abgeschlossene Ausbildung, dazu evtl. Einkommensklasse und Einordnung ins Parteienspektrum zu erheben wären. Eine solche knapp gehaltene Befragung wäre dann nur wenige Minuten lang (ca. 5 Min.) und entsprechend relativ günstig. Sie würde in gleichem Umfang wie die letzten drei Bevölkerungsbefragungen (ca. 1500 Interviews) durchgeführt. Das Statistische Amt schätzt die Kosten für eine solche Befragung auf CHF 25'000. Für die Konzepterarbeitung würde zusätzlich noch ein einmaliger finanzieller Aufwand anfallen.

Als Vergleich dazu belaufen sich die Kosten einer umfassenderen Befragung durch das GfS-Forschungsinstitut auf ca. CHF 35'000 pro Abstimmung. Eine solche Befragung, wie sie von eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen bekannt sind und wie sie der Regierungsrat im Nachgang zur Abstimmung vom 17. Juni 2007 über den „Casino-Neubau“ in Auftrag gegeben hat, soll Klärung bringen für die Frage: „Wer hat wie und warum so gestimmt?“ Eine solche Befragung orientiert sich also vornehmlich an politisch inhaltlichen und weniger an formalen Kriterien.

4. Fazit

Die Vorteile einer Befragung im Vergleich zu einer Auswertung der Ergebnisse nur nach Wohnort sind offensichtlich: Es können jeweils wesentliche Merkmale der Befragten, abgestimmt auf die Vorlage, erhoben werden. Damit können inhaltliche Aussagen zum Abstimmungs- und Wahlverhalten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gemacht werden. Ebenso kann mit einer Wählerbefragung in Erfahrung gebracht werden, wieso sich gewisse Bevölkerungsteile nicht an einer Wahl oder Abstimmung beteiligt haben.

Deshalb möchte der Regierungsrat von einer Auswertung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse in der Form, wie sie der Anzug anregt, absehen. Der Erkenntnisgewinn aus der Feststellung, in welchen Wohngebieten wie gestimmt und gewählt wird, muss in Bezug

auf die erwartete „verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden“ als zu gering und bezüglich Aufwand als unverhältnismässig bezeichnet werden. Der Regierungsrat ist aber weiterhin an einer detaillierten Auswertung von Abstimmungs- und Wahlresultaten interessiert und wird deshalb fallweise zum Mittel der Befragung greifen.

5. Antrag

Auf Grund des vorstehend Ausgeführten beantragen wir Ihnen, den Anzug Conradin Cramer und Konsorten „betreffend Grundlagen für eine verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber