



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

## **Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission**

An den Grossen Rat

**07.1956.02**

Basel, 28. Oktober 2008

Kommissionsbeschluss  
Vom 22. Oktober 2008

### **Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission**

**zum Ratschlag 07.1956.01 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die elektronische Stimmabgabe:**

**Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen  
(Wahlgesetz) vom 21. April 1994**

(Arten der Stimmabgabe, Anpassung des §6 und Einfügung eine neuen § 8a)

## 1. Inhaltsverzeichnis

<b>1. Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission.....</b>	<b>3</b>
3.1 Hearing.....	3
3.2 Eintreten.....	5
<b>4. Allgemeine Stellungnahme zum Ratschlag .....</b>	<b>5</b>
<b>5. Stellungnahme der Kommission zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.....</b>	<b>6</b>
5.1 Wahlgesetz § 6 .....	6
5.2 Wahlgesetz § 8a, Elektronische Stimmabgabe .....	6
<b>6. Beschlüsse der Kommission.....</b>	<b>7</b>
<b>7. Antrag .....</b>	<b>7</b>

### Beilage 1

Synopse zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) .....	8
--	---

### Beilage 2

Beschlussentwurf zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz).....	9
--	---

## 2. Ausgangslage

Im Ratschlag 07.1956.01 schlägt der Regierungsrat eine Änderung des Wahlgesetzes vor, mit der e-Voting, also das Wählen und Abstimmen über Internet, ermöglicht werden soll.

Gleichzeitig sieht der regierungsrätliche Vorschlag vor, dass e-Voting in einem Pilotversuch für die Stimmabgabe von Auslandschweizerinnen und -schweizern basierend auf einem im Kanton Genf bereits erprobten System angewendet werden soll.

Der Grosse Rat hat den Ratschlag mit Beschluss vom 10. September 2008 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (nachfolgend JSSK) zur Vorberatung der Änderung des Wahlgesetzes überwiesen.

Für die näheren Ausführungen, die der Regierungsrat zu e-Voting wie auch zu der für den Pilotversuch ausgesuchten Gruppe der Auslandschweizerinnen und -schweizer gemacht hat, wird auf die entsprechenden Ausführungen im Ratschlag verwiesen.

## 3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

### 3.1 Hearing

Bei der Vorlage handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt von Staatskanzlei und SiD (Büro für Wahlen und Abstimmungen). Die JSSK hat deshalb an die erste der beiden Sitzungen, die sie der Vorlage gewidmet hat, die Herren Dr. Lukas Huber, Bereichsleiter Bevölkerungsdienste und Migration des SiD, sowie Juri Weiss, Leiter Fachstelle e-Government der Staatskanzlei, als Gäste eingeladen. Die Kommission zeigte grosses Interesse an den Details der Vorlage und hat von den Gästen ausführliche Angaben über e-Voting als solches, die Kosten sowie die Testgruppe verlangt.

Die Gäste erläuterten, dass e-Voting derzeit bereits in drei Kantonen (GE, NE und ZH) getestet werde und weitere elf Kantone die gesetzliche Grundlage hierzu geschaffen hätten. Zudem hätten die Versuche in den drei erstgenannten Kantonen gezeigt, dass e-Voting machbar und grundsätzlich sicher, wenn auch zum heutigen Zeitpunkt noch kompliziert, sei. In Basel-Stadt müssten neben den Systemanpassungen für das Pilotprojekt die Stimmrechtsausweise mit zusätzlichen Sicherheitselementen zum Schutz vor Missbrauch ausgebaut werden. Die Realisierung des Projekts würde dabei zusammen mit dem Kanton Genf erfolgen, womit für den Kanton BS keine Entwicklungskosten anfallen würden.

Bezüglich der Kosten von CHF 80'000.-, die nicht Gegenstand des Beschlussantrages sind und dem ordentlichen Budget entnommen werden sollen, wurde ausgeführt, dass es sich um eine Grobschätzung handle, da die effektiven Kosten von der Anzahl durchgeführter Abstimmungsgänge auf Bundesebene abhängen würden. Es sei mit Kosten für den Kanton von CHF 2.- bis 3.- pro abstimmende Person pro Abstimmung zu rechnen (effektiv würden sich

die Kosten pro elektronisch abgegebene Stimme auf CHF 13.- bis 18.- belaufen, d.h. in den veranschlagten CHF 2.- bis 3.- sind bereits Bundessubventionen enthalten). In der Grobschätzung sei man von vier Urnengängen ausgegangen. Hierzu kämen (einmalige) Systemanpassungen von einigen CHF 10'000.-.

Aufgrund der Vorgabe des Bundes, wonach aus Sicherheitsgründen nicht mehr als 10% der Stimmberechtigten am Pilotversuch teilnehmen dürften, musste eine Testgruppe ausgewählt werden. Dabei habe man die Gruppe der Auslandschweizerinnen und -schweizer (ca. 5'800 Personen) ausgewählt, weil diesen heute die Ausübung des Stimmrechts aufgrund der langen Postwege teilweise erschwert sei und sie deshalb von einer Halbierung der Postwege (nur noch Zustellung der Unterlagen erforderlich) unmittelbar profitieren könnten. Wenn man demgegenüber aus der im Kanton wohnhaften Stimmbevölkerung eine Gruppe hätte definieren wollen, so hätte dies zu Abgrenzungsschwierigkeiten geführt und es wäre auch der direkte Nutzen für die Ausgewählten nicht so klar gewesen, da für Bewohnerinnen und Bewohner von Basel das Abstimmen heute relativ einfach sei. Schliesslich sei man mit der Auswahl der Auslandschweizerinnen und -schweizer einer klar geäusserten Forderung von Auslandschweizerorganisationen entgegen gekommen.

Auf das Sicherheitsrisiko angesprochen, erklärten die Gäste, dass es nie eine 100%ige Sicherheit gäbe (deshalb auch die 10%-Beschränkung durch den Bund), dass aber in den Versuchen, die seit 2003 gemacht worden seien, kein einziger Betrugsversuch erfolgreich gewesen sei. Der schlimmste Fall sei der, dass die Daten verloren gingen. Hier wurde von Seiten der Kommission auf die Problematik hingewiesen, dass ein Datenverlust u.U. gar nicht entdeckt werden könnte.

In der Diskussion wurde auch nach dem allfälligen Mehraufwand gefragt, der anfallen würde, um sicherzustellen, dass jemand nicht sowohl elektronisch als auch z.B. brieflich wirksam abstimmen könne. Gemäss den Angaben der eingeladenen Fachleute erfolge die Kontrolle dadurch, dass bei brieflich eingegangenen Stimmrechtscouverts von Auslandschweizerinnen und -schweizern, die erkennbar seien, durch das Büro Wahlen und Abstimmungen mittels Barcodepistole der Strichcode eingescannt und mit dem e-Votingsystem von Genf abgestimmt werde (ca. 5 bis 10 Sek. Aufwand pro Couvert). Dabei liesse der Strichcode keinen Rückschluss auf die Person der oder des Abstimmenden zu (Wahrung des Stimmgeheimnisses). Gleichzeitig werde bei derart erfassten Stimmberechtigten die Möglichkeit, später zusätzlich auch noch elektronisch abzustimmen, für die betreffende Abstimmung gesperrt. Bei einer allfälligen späteren Ausweitung von e-Voting auf sämtliche Stimmberechtigten müsste diese Überprüfung jedoch wohl anders umgesetzt werden.

Zu einer allfälligen späteren Ausweitung von e-Voting auf sämtliche Stimmberechtigten und die damit verbundenen Folgen (ob z.B. weiterhin die Stimmenden für jede Abstimmung zwischen den drei Abstimmungsvarianten sollen wählen können etc.) wurden keine Angaben gemacht.

### 3.2 Eintreten

An der zweiten Sitzung hat die Kommission die Vorlage nochmals grundsätzlich diskutiert. Es gab dabei Stimmen, die sich dafür einsetzten, dass Basel mit e-Voting noch zuwarten sollte, wohingegen andere die Meinung vertraten, es sei gerade bei der Einführung einer neuen Technologie im Bereich der Informatik wichtig, von Beginn weg dabei zu sein und dass sich die Jungen heute schon gewohnt seien, viel über den PC zu kommunizieren.

Grosse Diskussionen gab es bezüglich der ausgesuchten Testgruppe (vgl. nachfolgend, Ziffer 4), und mehrere Kommissionsmitglieder vermissten beim vorliegenden Ratschlag die Weitsicht bzw. Aussicht darauf, was nach Abschluss der geplanten, zweijährigen Versuchsphase passieren solle.

*Nachdem ein Rückweisungsantrag mit acht zu einer Stimme bei zwei Enthaltungen abgelehnt worden war, beschloss die Kommission Eintreten auf die Vorlage.*

## 4. Allgemeine Stellungnahme zum Ratschlag

Die Wahl der Auslandschweizerinnen und -schweizer als diejenige Gruppe, mit der im Pilotversuch e-Voting zum ersten Mal getestet wird, gab in der Kommission zu regen Diskussionen Anlass. Ein Teil der Kommission äusserte, es sei der Eindruck entstanden, es ginge beim zu beratenden Geschäft in erster Linie gar nicht um e-Voting, sondern um eine Erleichterung für die Auslandschweizerinnen und -schweizer. Die Kritikerinnen und Kritiker der Auswahl bezüglich Testgruppe bekundete ihre Mühe damit, dass eine Gruppe von Personen als erstes von e-Voting profitieren sollte, die in Basel auf Kantonsebene weder stimmberechtigt sei noch hier Steuern zahlen würde. Sie zweifelten daran, ob der blosser Erkenntnisgewinn aus dem Versuch die Kosten, die hierfür nötig seien, rechtfertigen würde. Ferner wurde die Meinung vertreten, dass viele Auslandschweizerinnen und -schweizer, namentlich eingebürgerte, im Ausland vielleicht gar nicht über einen PC verfügen würden. Zudem wurde moniert, dass es sich bei dieser Gruppe um Personen handle, die in gewissen Fällen eine ganz andere Meinung haben könnten, als die einheimischen Stimmberechtigten. Schliesslich wurde festgestellt, dass es bei der vorgeschlagenen Testgruppe schwierig wäre, ein Feedback über das e-Voting einzuholen, was doch aber wichtig für das Projekt sei.

Diesen Argumenten gegen die ausgewählte Testgruppe wurde entgegengehalten, dass - wenn schon eine Gruppe definiert werden müsse-, es sinnvoll sei, eine zu wählen, die dadurch einen klaren Zusatznutzen hätte, und dieser sei bei den Auslandschweizerinnen und -schweizern gegeben. Zudem handle es sich bei vielen Auslandschweizerinnen und -schweizern auch um solche, die nur temporär (z.B. als Angestellte internationaler Unternehmen oder im Rahmen eines Auslandsstudiums) im Ausland wohnten und v.a. bei diesen sei das Bedürfnis, in der Schweiz wählen und abstimmen zu können, vorhanden. Auch sei zu bedenken, dass z.B. junge Erwachsene, die ins Ausland gehen und von dort aus leicht abstimmen könnten, nach ihrer Rückkehr in die Schweiz ihr Stimm- und Wahlrecht eher weiter

ausüben würden, als solche, denen es während mehrerer Jahre praktisch nicht möglich gewesen sei. Schliesslich könnte man die Art und Weise, wie die Schweiz ihre Auslandschweizerinnen und -schweizer behandle, auch als eine Art Visitenkarte oder ein PR-relevantes Verhalten bezeichnen.

## **5. Stellungnahme der Kommission zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen**

Die vorgeschlagenen Änderungen im Wahlgesetz, die an die Regelungen in anderen Kantonen angelehnt und mit der Bundeskanzlei abgesprochen wurden, sind derart formuliert, dass es jeder oder jedem Stimmberechtigten auch mit Einführung von e-Voting möglich ist, für jeden Wahlgang zu entscheiden, ob die Stimme elektronisch, brieflich oder persönlich an der Urne abgegeben werden soll.

Die JSSK hat die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen für e-Voting besprochen und nimmt dazu wie folgt Stellung:

### **5.1 Wahlgesetz § 6**

***Die Kommission schlägt dem Grossen Rat vor, der Formulierung des Regierungsrates zu folgen.***

### **5.2 Wahlgesetz § 8a, Elektronische Stimmabgabe**

Die Kommission schlägt vor, Abs. 1 konkretisierend dahingehend zu ergänzen, wonach die Stimmabgabe auf elektronischem Weg ausgeübt werden kann, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen nicht einfach erfüllt, sondern *für eine ordnungsgemässe Durchführung* erfüllt sind.

Zudem wurde von der Kommission ein Änderungsantrag gestellt, es seien in Abs. 3 die Worte „zugleich brieflich und elektronisch“ durch „mehrfach“ zu ersetzen. Dies deshalb, weil es nicht nur die Möglichkeiten gäbe, dass jemand sowohl brieflich als auch elektronisch abstimmen würde, sondern auch, dass eine Stimme elektronisch und an der Urne abgegeben werde. Im Gesetzestext des Ratschlags sei jedoch nur der erste Fall erwähnt. Schliesslich gäbe es auch den Fall, in dem versehentlich zwei Stimmrechtscouverts an dieselbe Person verschickt würde.

Es ist der Kommission wichtig, dass klar geregelt wird, welche Stimme bei einer mehrfachen Stimmabgabe zu zählen ist.

Nach weiteren Abklärungen, auch mit dem Büro für Wahlen und Abstimmungen des SiD, hat sich die Kommission darauf geeinigt, von einer Stimmabgabe „auf verschiedene Arten“ zu sprechen.

**Die Kommission schlägt dem Grossen Rat deshalb nachfolgenden, geänderten Wortlaut für den neuen § 8a vor (Änderungen unterstrichen):**

**„§ 8a Die Stimmabgabe kann auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung erfüllt sind.**

**<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.**

**<sup>3</sup> Wird eine Stimme auf verschiedene Arten abgegeben, gilt die von der Wahlbehörde zuerst registrierte Stimmabgabe; andere bleiben unberücksichtigt.“**

## **6. Beschlüsse der Kommission**

Die Kommission hat dem Ratschlag 07.1956.01 mit dem bereinigten Entwurf für eine Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 mit zehn zu zwei Stimmen bei zwei Enthaltungen zugestimmt.

Die Kommission hat dem vorliegenden Bericht am 22. Oktober 2008 zugestimmt und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

## **7. Antrag**

Gestützt auf ihre Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat Annahme des nachstehend in Beilage 2 enthaltenen Beschlussentwurfes.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sport-Kommission



Dr. Conradin Cramer  
Vizepräsident

Beilage 1 Synopse zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Beilage 2 Beschlussentwurf zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

**Beilage 1****Synopse zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)**

Gesetzesänderung gemäss Ratschlag	Kommissionsantrag (Änderungen gegenüber Ratschlag markiert)
§ 6 Die Stimmabgabe erfolgt persönlich an der Urne, brieflich oder elektronisch.	[unverändert]
<p>§ 8a Die Stimmabgabe kann auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind.</p> <p><sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.</p> <p><sup>3</sup> Wird eine Stimme zugleich brieflich oder elektronisch abgegeben, gilt die von der Wahlbehörde zuerst registrierte Stimmabgabe, die andere bleibt unberücksichtigt.</p>	<p><b>§ 8a Die Stimmabgabe kann auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen <u>für eine ordnungsgemässe Durchführung</u> erfüllt sind.</b></p> <p><b><sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.</b></p> <p><b><sup>3</sup> Wird eine Stimme <u>auf verschiedene Arten</u> abgegeben, gilt die von der Wahlbehörde zuerst registrierte Stimmabgabe; <u>andere bleiben</u> unberücksichtigt.</b></p>



## Beilage 2: Beschlussentwurf

### Gesetzesänderung

#### Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

#### I.

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 wird wie folgt geändert:

§ 6 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 6. Die Stimmabgabe erfolgt persönlich an der Urne, brieflich oder elektronisch.

Es wird folgender neuer § 8a eingefügt:

#### *Elektronische Stimmabgabe*

§ 8a. Die Stimmabgabe kann auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung erfüllt sind.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.

<sup>3</sup> Wird eine Stimme auf verschiedene Arten abgegeben, gilt die von der Wahlbehörde zuerst registrierte Stimmabgabe; andere bleiben unberücksichtigt.

#### II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. Januar 2009 wirksam.

Von der Bundeskanzlei genehmigt am.....