



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5050.03

PD/P065050

Basel, 11. November 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 10. November 2009

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 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 Wahlergebnissen 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 Wahlergebnissen 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 Vöggtli, Ar-

thur Marti, Giovanni Nanni, Peter Howald, Joël Thüring, Tommy Frey, Christian Egeler, Kurt Bachmann, Baschi Dürr, Urs Müller-Walz, Andreas Ungricht"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Identischer Anzug Daniel Goepfert aus dem Jahre 1997

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 durch die Auszählung der Wahl- und Abstimmungsresultate nach Quartieren wieder ermöglicht werden soll.

Ein inhaltlich identischer Anzug Daniel Goepfert und Konsorten wurde vom Grossen Rat am 22. Januar 1997 (P965333) an den Regierungsrat überwiesen, welcher mit Beschluss vom 7. April 1999 dazu berichtet und dem Grossen Rat die Abschreibung des Anzugs beantragt hatte. 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 damalige regierungsrätliche Argumentation 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 Abstimmungsresultate 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 Grössenordnung 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 hat den Anzug an seiner Sitzung vom 29. Mai 1999 abgeschrieben.

2. Nachfolgende Abklärungen

2.1 Evaluation möglicher Varianten von Wahl- und Abstimmungsanalysen

In der Folge beauftragte der Vorsteher des damaligen Polizei- und Militärdepartements eine Arbeitsgruppe damit, die Möglichkeit umfassender Wahl- und Abstimmungsanalysen, ähnlich der „VOX-Analysen“ abzuklären. Diese Arbeitsgruppe nahm Untersuchungen betreffend Infrastruktur und Kosten vor und führte eine Umfrage bei Parteien, Wirtschaftsorganisationen und Gewerkschaften über das Bedürfnis nach zusätzlichen Analysen durch. Im Bericht dieser Arbeitsgruppe wurden auch noch einmal drei Varianten von Wahl- und Abstimmungsanalyse mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen einander gegenübergestellt:

Variante a: Resultatermittlung nach Quartieren resp. Postleitzahl: Kostenmässig ist diese Variante die günstigste mit CHF 30'000 bis 40'000 pro Urnengang. Die Kosten erklären sich hauptsächlich mit dem personellen Mehraufwand und zusätzlichen Raumbedarf für die umfassendere Auswertung. Allerdings zeitigt diese Art der Analyse 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.

Variante 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 Einführung der Kontrollziffer auf den Couverts im Jahre 1995 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.

Variante 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. Je nach Ausführlichkeit der Befragung und Art (telefonisch/persönlich) ist nach Auskunft der in dieser Branche tätigen Unternehmen mit Kosten in der Höhe von ca. CHF 45'000 bis 50'000 pro Vorlage/Wahl zu rechnen.

Aus der Umfrage und dem Bericht der Arbeitsgruppe gewann der Regierungsrat die Erkenntnis, dass nur ein Weiterverfolgen der letzten Variante „Umfragen“ sinnvoll ist. Eine blosser Rückkehr zum früheren Standard der Resultatermittlung nach Quartieren (Variante a) brächte bei relativ hohen Kosten lediglich geringe Erkenntnisse. Die Kodierung (Variante b) könnte zwar in Beachtung der Anforderungen des Datenschutzes umgesetzt werden, würde aber wohl an der mangelnden 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 deren fehlende Bereitschaft, diese Analysen finanziell mitzutragen, gegenüber stand. Er 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 Urnengängen 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."

An dieser Haltung hält der Regierungsrat nach wie vor fest.

2.2 Evaluation von Resultateanalysen durch Befragung

Aufgrund des vorliegenden Anzugs hat das Ressort Wahlen und Abstimmungen Abklärungen getroffen, mit welchen Mitteln eine „verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden“ erreicht werden könnte. Dabei haben sich zwei Möglichkeiten herauskristallisiert: Zum einen wäre das Statistische Amt bereit, gewisse Aufgaben im Rahmen einer Wählerbefragung zu übernehmen. Die zweite Möglichkeit wäre die Erteilung eines entsprechenden Auftrages an das GfS-Institut in Bern.

Das Statistische Amt könnte im Bereich Vorbereitung, Koordination, Auswertung und Interpretation der Befragung die Federführung übernehmen. Die eigentliche Wählerbefragung würde aber durch das Institut konso erfolgen. Das Statistische Amt geht in seiner Stellungnahme davon aus, dass eine einfache Analyse erfolgt. Das heisst, es würden nur wenige Merkmale 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 telefonische 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 erstmaligen Kosten für eine solche Befragung auf CHF 30'000. Weitere Befragungen belaufen sich auf CHF 25'000. Als Vergleich dazu belaufen sich die Kosten einer umfassenderen Befragung durch das GfS-Forschungsinstitut auf ca. CHF 35'000 pro Abstimmung.

Solche Befragungen, 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.

3. Fazit

Die Vorteile einer Befragung im Vergleich zu einer Auswertung der Ergebnisse nur nach Wohnquartier sind offensichtlich: Es können jeweils wesentliche Merkmale der Befragten, abgestimmt auf die jeweilige Vorlage, erhoben werden. Damit können inhaltlich fassbare Aussagen zum Abstimmungs- und Wahlverhalten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gemacht werden. Ebenso kann mit einer Befragung 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, auch heute 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 des damit verbundenen finanziellen Aufwandes als unverhältnismässig bezeichnet werden. Der Regierungsrat ist aber weiterhin an einer detaillierten Auswertung von Abstimmungs- und Wahlresultaten interessiert und wird deshalb auch künftig fallweise zum Mittel der Befragung greifen.

4. Ausblick

Zurzeit führt das Ressort Wahlen und Abstimmungen einen Testbetrieb für die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) von Auslandschweizer Stimmberechtigten durch. Die in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten können im Hinblick auf die Abstimmung vom 29. November 2009 ihre Stimme elektronisch oder weiterhin brieflich abgeben. Nach spätestens zwei Jahren seit der ersten elektronischen Abstimmung bzw. nach sechs Abstimmungen mit elektronischer Stimmabgabe berichtet die Staatskanzlei dem Regierungsrat über die gemachten Erfahrungen und unterbreitet ihm Vorschläge für das weitere Vorgehen.

Es kann aber heute schon gesagt werden, dass es im Falle einer Ausweitung der E-Voting-Lösung auf sämtliche Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt ohne grösseren Aufwand möglich sein würde, das Stadtgebiet im Sinne des Anzugs Conradin Cramer in virtuelle Quartiere aufzuteilen. Aufgrund der elektronischen Stimmabgabe könnte das Wahl- und Abstimmungsverhalten in den Quartieren weitestgehend kostenneutral ermittelt und - unter Berücksichtigung des Datenschutzgesetzes - statistisch ausgewertet werden. Verwertbare Ergebnisse werden aber auch in diesem Fall nur erzielt werden können, wenn ein grosser Anteil der Stimm- und Wahlberechtigten dereinst von der Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe Gebrauch machen wird. Der Regierungsrat wird diese Entwicklungen auf jeden Fall verfolgen und die damit verbundenen Möglichkeiten betreffend die Analyse von Wahl- und Abstimmungsergebnissen gegebenenfalls prüfen.

5. Antrag

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen 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. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin