



An den Grossen Rat

14.5352.02

PD/P145352

Basel, 31. Mai 2017

Regierungsratsbeschluss vom 30. Mai 2017

## **Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend „Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsresultaten nach Quartieren“**

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 12. November 2014 den nachstehenden Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die beiden Anzugsteller haben bereits in den Jahren 1997 und 2006 in Anzügen gefordert, dass Wahl- und Abstimmungsresultate nach Quartieren aufgeschlüsselt werden. Städte wie Bern, Genf oder Zürich bieten diese Transparenz mittlerweile seit Jahren. Der Regierungsrat hat das Anliegen der Anzugsteller jeweils abgelehnt. Hauptargument war, dass eine Ermittlung der Abstimmungs- und Wahlresultate nach Quartieren mit einem massiven Mehraufwand verbunden sei. Dieses Argument gilt seit Kurzem nicht mehr: Der Regierungsrat ermöglicht mit einer am 17. Juni 2014 beschlossenen Änderung der Verordnung zum Wahlgesetz, dass alle Stimmzettel elektronisch erfasst werden. Elektronisch erfassbare Stimmzettel sollen erstmals anlässlich der Abstimmung vom 8. März 2015 verwendet werden. Mit der digitalen Datenerfassung ist die Aufschlüsselung nach Quartieren nun ohne Mehrkosten möglich.“

Angesichts der geänderten Umstände regen die beiden Anzugsteller zu Handen des Regierungsrates erneut an, eine Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsresultaten nach Quartieren künftig vorzunehmen oder die allenfalls nötigen Vorschläge für Gesetzesanpassungen dem Grossen Rat möglichst bald vorzulegen.

Conradin Cramer, Daniel Goepfert“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

### **1. Ausgangslage**

Seit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe nutzen regelmässig über 95 Prozent der Stimmberechtigten den Postweg. Da nur noch wenige Stimmberechtigte persönlich an die Urne gehen, wurden die Wahllokale in den Quartieren geschlossen. Heute sind an Wahl- und Abstimmungswochenenden in Basel-Stadt noch fünf Lokale geöffnet: drei in der Stadt Basel (im Rathaus, im Bahnhof SBB, in der Polizeiwache Clara) sowie je eines in den Gemeinden Bettingen und Riehen. Die Ermittlung der Wahllokal-Resultate erfolgt für die Stadt seit Einführung der maschinenlesbaren Stimmzettel zentral, die Gemeinden hingegen werten ihre Ergebnisse nach wie vor selbstständig aus. Eine Aufschlüsselung der Wahl- und Abstimmungsresultate nach Quartieren erfolgt nicht.

Im Jahr 1997 wurde ein erster Anzug eingereicht mit dem Anliegen, die Wahl- und Abstimmungsresultate wieder nach Quartieren aufzuschlüsseln (Anzug Daniel Goepfert und Konsorten betreffend Unterteilung der brieflich eingegangenen Wahl- und Abstimmungsresultate nach Quartieren, Geschäfts-Nr. 96.5333). Der Regierungsrat legte in seiner Antwort dar, dass eine Aufschlüsselung möglich wäre, wenn den Kuverts neu Nummern aufgedruckt würden, die den Quartieren entsprechen. Vor der Auszählung der Stimmen könnten die Kuverts nach diesen Nummern sortiert und anschliessend gesondert ausgezählt werden. Allerdings würden die auf diese Weise entstehenden Mehrkosten von über 100'000 Franken pro Jahr die Einsparungen von 75'000 Franken übersteigen, welche durch die Schliessung von elf Wahllokalen entstanden wären. Der Regierungsrat erachtete es nicht als sinnvoll, eingesparte Mittel umgehend wieder auszugeben. Auch bezweifelte der Regierungsrat die Aussagekraft einer Abstimmungsanalyse, die sich ausschliesslich an geografischen Kriterien orientiert. Es wurde vielmehr vorgeschlagen, Wahl- und Abstimmungsanalysen anhand von Befragungen durchzuführen. Ein Beispiel dafür sind die sogenannten „VOX-Analysen“, wie sie beim Bund durchgeführt werden. Diese sind auch günstiger als die Aufschlüsselung der Stimmen nach Quartier. Der Regierungsrat beantragte daher die Abschreibung des Anzuges, welche am 29. Mai 1999 erfolgte.

Im Jahr 2006 wurde nochmals ein Anzug mit demselben Anliegen eingereicht (Anzug Conradin Cramer und Konsorten betreffend Grundlagen für eine verbesserte Wahrnehmung des Willens der Abstimmenden, Geschäfts-Nr. 06.5050). Der Regierungsrat verwies in seiner Antwort auf die unverändert gebliebene Situation und die unveränderten Argumente, die nach wie vor gegen die gewünschte Aufschlüsselung sprechen. Gleichzeitig legte der Regierungsrat die Erkenntnisse einer Arbeitsgruppe dar, wonach den Parteien, Wirtschaftsorganisationen und Gewerkschaften mit differenzierten Befragungen viel mehr gedient sei als mit einer in Anbetracht des geringen Erkenntnisgewinns unverhältnismässig kostspieligen Aufschlüsselung der Resultate nach Quartieren. Als Ausblick fügte der Regierungsrat an, dass bei einer Ausweitung des E-Votings auf sämtliche Stimmberchtigten des Kantons Basel-Stadt die gewünschten Angaben weitestgehend kostenneutral geliefert werden können. Verwertbare Ergebnisse könnten aber auch in diesem Fall nur erzielt werden, wenn ein grosser Teil der Stimm- und Wahlberechtigten dereinst von der Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe Gebrauch macht. Der Grosse Rat folgte sodann dem Antrag auf Abschreibung des Anzugs.

## 2. Aktuelle Situation

Die Anzugsteller vertreten in der Begründung ihres aktuellen Anzugs die Ansicht, dass mit der Einführung der maschinellen Erfassung der Stimmzettel der in Ziffer 1 geschilderte Aufwand zur Aufschlüsselung der Wahl- und Abstimmungsresultate nach Quartieren nicht mehr besteht und dass das Anliegen daher kostenneutral umgesetzt werden kann. Sie gehen davon aus, dass die maschinelle Erfassung der Stimmzettel die Zuordnung zu einem Quartier ermöglichen würde.

Tatsache ist, dass die Stimmzettel nach wie vor über keine Merkmale verfügen, die eine Zuordnung nach Quartieren ermöglichen würden. Der elektro-optische Vorgang bei der Auszählung der Stimmzettel beinhaltet lediglich die Erfassung der Ja-, Nein- und leeren Stimmen zu jeder einzelnen Abstimmungsvorlage. Das Auszählungsverfahren hat sich nur in dem Sinne verändert, dass die Tätigkeit, die früher durch die Wahlhelferinnen und Wahlhelfer vorgenommen wurde, nun auf maschinellem Weg erfolgt (sogenanntes E-Counting).

Die Kontrollnummer, welche in wenigen, gesetzlich definierten Ausnahmefällen die Zuordnung zu einer stimmberchtigten Person ermöglicht, befindet sich auf dem Kuvert (= Stimmrechtsausweis). Die Stimm- und Wahlzettel werden gleich beim Auspacken von den Kuverts getrennt. Um also das Stimmverhalten einem bestimmten Quartier zuordnen zu können, müssten die Nummern auf dem Wahl- bzw. Stimmzettel selbst angebracht werden. Da die aktuelle Auswertungs-Software das Erfassen von Nummern nicht vorsieht, müsste eine neue Software beschafft werden, mit entsprechender Kostenfolge. Es wäre zudem damit zu rechnen, dass eine solche zusätzliche Erfassungsposition den Vorgang des Scannens erschweren würde.

Weiter ist davon auszugehen, dass eine Kennzeichnung der Wahl- bzw. Stimmzettel durch die Bevölkerung nicht akzeptiert würde. Sogar die aktuell auf dem Kuvert vorhandene Kontrollnummer wird teilweise entfernt oder geschwärzt, da die Stimmenden das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis in Gefahr sehen. Zudem ist zweifelhaft, ob eine individuelle Kennzeichnung der Wahl- bzw. Stimmzettel überhaupt rechtskonform umgesetzt werden kann. Aus all diesen Gründen kommt dieses Vorgehen für den Regierungsrat nicht in Betracht.

Im Anzug wird darauf verwiesen, dass die Aufschlüsselung der Wahl- und Abstimmungsresultate nach Quartieren in anderen Schweizer Städten seit Jahren praktiziert wird. Die Stadt Zürich besteht aus zwölf Stadtbezirken und 34 Stadtquartieren. Für die zwölf Stadtbezirke existieren neun Kreiswahllokale sowie ein Zentralwahlbüro. Die brieflich zentral eingehenden Stimmen werden aufgrund einer im Kuvert-Fenster ersichtlichen Nummer den neun Kreiswahllokalen zugeordnet. Am Wahl- oder Abstimmungswochenende werden die Unterlagen dem entsprechenden Kreiswahllokal überbracht, dort geöffnet und ausgezählt. Die Teilergebnisse der neun Kreiswahlbüros werden dem Zentralwahlbüro übermittelt, welches für die Ermittlung des Gesamtergebnisses zuständig ist. Aufgrund der geschilderten dezentralen Resultat-Ermittlung ist es möglich, neben dem Gesamtergebnis auch die Teilergebnisse nach Kreisen sowie weitere Angaben wie die Stimmbeteiligung oder die Anzahl der eingelegten Stimmzettel nach Kreisen zu veröffentlichen.

In der Stadt Basel hingegen findet die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsresultate schon seit Langem an zentraler Stelle statt. Diese zentrale Resultate-Ermittlung ermöglicht seit 2015 den Einsatz von Scannern zur maschinellen Auswertung der Stimmzettel bei Abstimmungen und Majorzwahlen mittels weniger Geräte, die über eine hohe Kapazität verfügen. Auch die Auszählung der Proporzwahlen erfolgt zentral, allerdings durch Wahlhelfende. Unterstützend kommt dabei ein geschütztes Computernetzwerk zum Einsatz, das lokal betrieben wird und ebenfalls nur an einem Standort eingesetzt werden kann. Eine Rückkehr der Stadt Basel zu einer dezentralen Organisation des Wahlbüros ist aus Gründen einer effizienten Resultate-Ermittlung und der dazu eingesetzten technischen Geräte nicht angezeigt. Nur die Gemeinden Riehen und Bettingen ermitteln ihre Resultate nach wie vor separat, weshalb die entsprechenden Teilergebnisse ausgewiesen werden können.

Die Stadt Bern besteht aus sechs Stadtteilen. Die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsresultate findet in der Stadt Bern – wie in der Stadt Basel – an zentraler Stelle statt. Die Resultate werden nach den sechs Stadtteilen aufgeschlüsselt. Dies ist möglich, indem auf den Stimmrechtsausweisen die Stadtteile an einer Stelle aufgedruckt sind, die – wie bei der Stadt Zürich – im Fenster des Antwortkuverts erscheint. Die brieflichen Stimmabgaben werden vor der Auswertung nach Stadtteilen sortiert. Sodann werden die Stimmabgaben getrennt nach Stadtteil ausgezählt. Anders als in der Stadt Zürich entstehen die Teilresultate somit nicht aufgrund der dezentralen Organisation, sondern sie werden speziell zum Zweck der Transparenz an zentraler Stelle getrennt erhoben. Die Einführung einer entsprechenden Lösung wäre theoretisch auch in der Stadt Basel möglich. Die Erfahrungen aus den Grossratswahlen, bei welchen die Stimmunterlagen getrennt nach den drei Wahlkreisen ausgezählt werden, zeigen aber, dass eine vorgängige Sortierung und anschliessend getrennte Auszählung der Unterlagen mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden wäre. Dem Basler Wahlbüro fehlen die personellen Ressourcen, eine vorgängige Sortierung der Unterlagen vorzunehmen. Bei den Grossratswahlen wird diese Aufgabe jeweils durch die Post kostenpflichtig übernommen. Müssten bei sämtlichen Wahlen und Abstimmungen die Stimmunterlagen sortiert und getrennt ausgezählt werden, so liesse sich dies nicht kostenneutral umsetzen.

Weiter führen die Städte Bern und Zürich auch gewisse soziodemografische Erhebungen bei Wahlen durch. So wird in Zürich die Wahlbeteiligung pro Kreis und Alterskategorie erhoben. Zu diesem Zweck enthalten die Stimmrechtsausweise (denen in Basel-Stadt die Kuverts entsprechen) eine Nummer. Die während der Auszählung separierten Stimmrechtsausweise werden nach Beendigung der Auszählung mit einem Scanner eingelesen und die Nummern mit einem Datensatz aus dem Bevölkerungsregister abgeglichen. Anhand der Nummer stellt das System fest, dass eine Person an der Wahl teilgenommen hat, in welchem Kreis sie wohnt, und welcher Alterskategorie sie zuzurechnen ist. Der Name der Person wird aus Datenschutzgründen nicht

erfasst. Vergleichbare Erhebungen zur Wahlbeteiligung finden in der Stadt Bern statt. Im Kanton Genf werden soziodemografische Erhebungen sowohl bei Wahlen als auch bei Abstimmungen in vergleichbarer Art wie in den Städten Bern und Zürich durchgeführt.

Entsprechende Erhebungen zur Wahlbeteiligung wären im Kanton Basel-Stadt derzeit mit einigen Hürden verbunden. Denn in Basel-Stadt – anders als in anderen Kantonen oder Städten – dienen die *Stimmkuverts* als Stimmrechtsausweise. Die Scanner, welche in Basel-Stadt zurzeit im Einsatz stehen, sind nicht in der Lage, Kuverts zu verarbeiten, da der Papiereinzug lediglich für einzelne Papierseiten ausgelegt ist. Es müssten daher zusätzlich zu einer neuen Software, die in der Lage wäre, eine Nummer einzulesen, auch noch neue Scanner beschafft werden.

Im Hinblick auf die weitere Ausdehnung des E-Votings auf im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Stimmberechtigte<sup>1</sup> ist der Kanton zurzeit daran, ein neues E-Voting-System zu beschaffen. Mit der etappenweisen Ausdehnung des E-Votings im Kanton ist auch die Einführung eines neuen Stimmrechtsausweises für sämtliche Stimmberechtigten erforderlich, d.h. auch für diejenigen, die weiterhin brieflich oder an der Urne abstimmen bzw. wählen. Zukünftig soll also nicht mehr das Kuvert als Stimmrechtsausweis dienen. Vielmehr würde der Stimmrechtsausweis als separates Dokument den Wahl- und Abstimmungsunterlagen beiliegen, wie dies in anderen Kantonen sowie heute bereits bei den in Basel-Stadt stimmberchtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern und Personen mit einer Behinderung der Fall ist. Dieser neue Stimmrechtsausweis würde die Stimmrechtsausweis-Nummer enthalten, die zur Vermeidung der doppelten Stimmabgabe mit einem Scanner eingelesen und mit dem Stimm- bzw. Einwohnerregister abgeglichen werden müsste. Im gleichen Arbeitsschritt könnten auch die Daten erhoben werden, welche für eine soziodemografische Auswertung notwendig sind. Auf diese Weise wäre es möglich, Angaben zur Wahl- bzw. Stimmabgabe in bestimmten Quartieren oder auch zum Alter der Wählerinnen und Wähler bzw. Stimmenden zu erhalten. Letzteres entspricht insbesondere auch einem Antrag des Jungen Rates.

Da der Stimmrechtsausweis keinerlei Informationen über die politische Willensäusserung enthält, würde das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis bei diesem Vorgang gewahrt. Die Zulässigkeit eines solchen Abgleichs wäre aber auf jeden Fall vorgängig vom Datenschutzbeauftragten zu prüfen. Zu prüfen wäre zudem die Frage der Schaffung einer rechtlichen Grundlage. Der Regierungsrat hält es für sinnvoll, diese Abklärungen im Hinblick auf die Einführung des neuen Stimmrechtsausweises vorzunehmen (voraussichtlich im Jahr 2018) und die Voraussetzungen zu schaffen, um vergleichbare Auswertungen wie in den Städten Bern und Zürich sowie im Kanton Genf durchführen zu können. In diesem Sinne beantragt er dem Grossen Rat, den vorliegenden Anzug vorerst stehen zu lassen.

### 3. Ausblick

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass mit den vorstehend beschriebenen Auswertungen in Bezug auf die Stimm- und Wahlbeteiligung dem Anliegen nach einer *resultatbezogenen* Aufschlüsselung nach Quartieren nicht nachgekommen wird. Seit der Schliessung der Wahllokale in den Quartieren wurde stets versucht, die organisatorischen Abläufe zu vereinfachen und die Kosten zu senken. Diese Entwicklung wurde mit der Einführung der maschinellen Erfassung der Stimmzettel konsequent weitergeführt. Die Einführung einer Lösung nach dem Vorbild der Stadt Zürich oder der Stadt Bern zur Aufschlüsselung der Wahl- oder Abstimmungsresultate würde dieser Entwicklung entgegenlaufen. Dazu bleibt (wie bereits im Antwortschreiben des Regierungsrats auf den Anzug aus dem Jahr 2006) wiederum der Hinweis, dass solche Auswertungen erst mit der Einführung des E-Votings im ganzen Kanton und nur bei einer verbreiteten Nutzung dieses Stimmkanals ohne erheblichen Zusatzaufwand möglich werden. Eine andere Frage ist dabei diejenige der rechtlichen Zulässigkeit von resultatbezogenen Auswertungen. Diese Frage müsste vorgängig mit der Bundeskanzlei und dem Datenschutzbeauftragten geklärt werden. Zu klären wäre zudem die Notwendigkeit der Schaffung einer rechtlichen Grundlage. Bis dahin sind nach

<sup>1</sup> Ab Herbst 2017 bzw. ab 2018: Ausdehnung des elektronischen Stimmkanals auf 50% der Stimmberchtigten in Basel-Stadt und im Ausland.  
Ab 2019: Ausdehnung des elektronischen Stimmkanals auf 100% der Stimmberchtigten in Basel-Stadt und im Ausland.

Auffassung des Regierungsrates Wahl- und Abstimmungsanalysen sinnvollerweise durch Befragungen vorzunehmen bzw. auf Auswertungen über die Stimm- und Wahlbeteiligung zu beschränken (vgl. Ziffer 2 oben).

#### 4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend „Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsresultaten nach Quartieren“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin