



An den Grossen Rat

14.5352.03

PD/P145352

Basel, 14. Oktober 2020

Regierungsratsbeschluss vom 13. Oktober 2020

Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend „Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren“

Der Grosse 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 Abstimmungsergebnisse 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 Wahlergebnisse 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 Händen des Regierungsrates erneut an, eine Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren künftig vorzunehmen oder die allenfalls nötigen Vorschläge für Gesetzesanpassungen dem Grossen Rat möglichst bald vorzulegen.

Conradin Cramer, Daniel Goepfert“

1. Ausgangslage

Durchschnittlich 95% der Stimmberechtigten geben ihre Stimme brieflich ab. Nur gerade ca. 5% der Stimmberechtigten begeben sich zur Stimmabgabe noch persönlich an die Urne. Die Wahllokale in den Quartieren wurden deshalb schon vor Längerem geschlossen.

Die Ermittlung der brieflichen Stimmabgaben in der Stadt Basel erfolgt zentral; eine Aufschlüsselung nach Quartieren findet nicht statt. Die Verlagerung von der persönlichen hin zur brieflichen Stimmabgabe und die zentrale Auswertung dieser Stimmen hat für den Kanton schon seit Jahren eine massgebliche Kostenersparnis zur Folge (ca. 75'000 Franken pro Jahr; vgl. Schreiben des Regierungsrats vom 31. Mai 2017 (14.5352.02)). Gleichzeitig entfällt mit der zentralen Auswertung

die Aufschlüsselung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach Quartieren weitestgehend. Lediglich die Ergebnisse der persönlichen Stimmabgaben werden nach den drei verbliebenen Wahllokalen der Stadt Basel (Rathaus, Bahnhof, Polizeiwache Clara) gesondert ermittelt und in der öffentlichen Schlusstabelle separat ausgewiesen. Separat ausgewiesen werden zudem die Abstimmungsergebnisse der Gemeinden Riehen und Bettingen (aufgeschlüsselt nach brieflichen und persönlichen Stimmabgaben) sowie der Auslandschweizerinnen und -schweizer (bei Bundesvorlagen).

Wie die beiden Anzugsteller ausführen, wurden Vorstösse zur Aufschlüsselung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach Quartieren aus den Jahren 1997 und 2006 wegen der damit verbundenen Kosten antragsgemäss abgeschrieben (Geschäftsnummern 96.5333 und 06.5050). Als sinnvolle Alternative verwies der Regierungsrat auf die Möglichkeit von Nachabstimmungsbefragungen (VOX- bzw. Voto-Analysen).

Im Jahr 2014 führte Basel-Stadt die maschinenlesbaren Stimm- und Wahlzettel ein. Dies veranlasste die Anzugsteller zur Annahme, dass dadurch eine Aufschlüsselung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse nach Quartieren nun ohne Mehrkosten möglich sei und zur Einreichung des vorliegenden Anzugs. In einer ersten Antwort führte der Regierungsrat am 31. Mai 2017 aus, dass die maschinenlesbaren Stimmzettel lediglich eine maschinelle Auszählung der JA- und NEIN-Stimmen erlauben. Anstatt durch Wahlhelferinnen und -helfer erfolge dies nun auf maschinellem Weg (sogenanntes E-Counting), indem die angekreuzten Felder mit optischen Lesegeräten erfasst und ausgewertet werden. Die Möglichkeit einer quartierbezogenen Verortung der jeweiligen Stimmabgaben gehe damit aber nicht einher. Neu sei somit einzig die Methode der Auszählung. Für resultatbezogene Auswertungen wäre eine zusätzliche Kennzeichnung der Stimmzettel erforderlich sowie die Beschaffung einer Software, die diese Kennzeichnung auswerten kann. Dies wäre aufwändig und kostspielig. Überdies sei eine derartige Kennzeichnung der Stimmzettel aufgrund von Datenschutz und Stimmgeheimnis heikel und würde von der Bevölkerung kaum akzeptiert. Aus diesen Gründen lehnte der Regierungsrat im ersten Bericht zum vorliegend Anzug resultatbezogene Auswertungen - wie in der Vergangenheit - ab.

Allerdings stellte der Regierungsrat in Aussicht, dass ein neuer, separater Stimmrechtsausweis das Couvert als Stimmrechtsausweis in naher Zukunft ablösen werde und dass soziodemografische Erhebungen mit dieser Umstellung möglich werden könnten. Der Regierungsrat beantragte, den Anzug stehen zu lassen, um entsprechende Abklärungen zu tätigen. Mit Beschluss vom 28. Juni 2017 stimmte der Grosse Rat diesem Antrag zu.

2. Technische Machbarkeit von soziodemografischen Erhebungen

Im Mai 2019 wurde das als Stimmrechtsausweis ausgestaltete Couvert durch einen separaten Stimmrechtsausweis abgelöst. Der neue Stimmrechtsausweis enthält (analog der früher auf dem Couvert aufgedruckten Kontrollnummer) die Stimmrechtsausweis-Nummer (nachfolgend „Kennziffer“). Zur Vermeidung doppelter Stimmabgaben wird diese Kennziffer – unter Wahrung der Anonymität der Stimmberechtigten – bei Eingang der Stimmabgabe mit einem Scanner eingelesen und mit dem Stimm- bzw. Einwohnerregister elektronisch abgeglichen. Dies erfolgt durch Wahlhelfende unter der Aufsicht von Wahlen und Abstimmungen durch das Fenster des Abstimmungscouverts. Dabei entsteht eine vom Stimmregister separate Datei, die nur noch die Kennziffer (ohne Namen) enthält sowie einen Zeit- und Datumstempel, wann die Registrierung erfolgte (Kennzifferliste). Wird dieselbe Kennziffer ein zweites Mal registriert (etwa mit dem Stimmrechtsausweis für die persönliche Stimmabgabe im Wahlbüro oder mit einer Kopie des Stimmrechtsausweises), gibt das System eine Fehlermeldung aus. Die berechnigte Person (Leitung Wahlen und Abstimmungen) kann dann durch Zuzug des Stimmregisters eruieren, wer die Person hinter der Kennziffer ist.

Es dürfte nun mit überschaubaren Zusatzaufwänden möglich sein, über die Kennziffer und den beschriebenen Vorgang zur Vermeidung der doppelten Stimmabgabe Erhebungen zur Stimmbeteiligung zu verbinden und zum Beispiel Aufschlüsselungen nach Altersgruppen, nach Wohnorten bzw. Postleitzahl oder nach dem Geschlecht vorzunehmen.

Vorstellbar wäre zum Beispiel, die Kennziffer-Datei nach dem Urnengang mit dem Stimmregister - welches Informationen zu Name, Adresse, Geschlecht und Geburtsdatum sowie ebenfalls die Kennziffer enthält - zu einer dritten Liste zu kombinieren. Aus dieser neu erstellten dritten Liste wäre folglich ersichtlich, ob jemand überhaupt und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt abgestimmt hat. Sie würde somit Daten beinhalten, welche das Stimmgeheimnis in einem weiteren Sinn betreffen, jedoch wäre zu keinem Zeitpunkt erkenn- oder nachvollziehbar, wer *wie* abgestimmt hat. In einem nächsten Schritt würde diese dritte Liste durch die Entfernung aller datenschutzrelevanten Angaben (Name, Vorname, Strasse und Hausnummer etc.) vollständig anonymisiert. Das Statistische Amt könnte sodann die entsprechenden grafischen und dokumentarischen Aufbereitungen und Analysen vornehmen.

Somit scheinen soziodemografische Erhebungen zum Wahl- und Abstimmungsverhalten aus heutiger Sicht ohne allzu grosse Zusatzaufwände möglich zu sein. Die erforderlichen Massnahmen und die Definition der Abläufe müssten von der Staatskanzlei im Rahmen eines Projekts detailliert ausgearbeitet werden. Dabei wären das Statistische Amt und der Datenschutzbeauftragte einzubeziehen. Erst im Rahmen dieses Projekts können auch konkretere Angaben zu den Kosten gemacht werden.

3. Rechtliches

Neben der Frage der technischen Machbarkeit stellt sich weiter die Frage nach der gesetzlichen Grundlage für soziodemografische Erhebungen zur Wahl- und Abstimmungsbeteiligung durch die Behörden. Bislang verfügt der Kanton Basel-Stadt über keine Rechtsgrundlage, welche solche Erhebungen erlauben würden. Anders verhält es sich zum Beispiel im Kanton Zürich. Dieser schuf im Jahr 2003 in § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte unter dem Titel «Öffentlichkeit» folgende Bestimmung:

²Unter Wahrung des Stimmgeheimnisses ist es zulässig, das Stimmverhalten der Bevölkerung auszuwerten und zu veröffentlichen.

Das Verwaltungshandeln muss sich auf die Gesetzgebung stützen (Legalitätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung). Verwaltungshandlungen, die sich nicht auf die Gesetzgebung zurückführen lassen, sind unzulässig. Das Legalitätsprinzip erfüllt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sowohl rechtsstaatliche als auch demokratische Funktionen¹. Es erscheint somit angezeigt, zunächst wie der Kanton Zürich eine einwandfreie rechtsstaatliche Grundlage zu schaffen, bevor mit Projektarbeiten im Sinne von Ziffer 2 oben begonnen wird.

4. Fazit

Abschliessend wird nochmals festgehalten, dass die Einführung von E-Counting keine resultatbezogenen Aufschlüsselungen von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren ermöglicht (vgl. Schreiben des Regierungsrats vom 31. Mai 2017 (14.5352.02)).

Jedoch scheint der im Jahr 2019 eingeführte Stimmrechtsausweis neue Wege zu eröffnen, um mit relativ geringem Zusatzaufwand soziodemografische Auswertungen zu den Stimmabgaben vorzunehmen. Der Bedarf nach solchen Erhebungen kommt auch in einem Antrag des Jungen Rates zum Ausdruck. Dieser äusserte das Anliegen, einerseits Genaueres über das Wahl- und Abstimmungsverhalten von jungen Erwachsenen zu erfahren und andererseits, den Erfolg seiner Tätigkeiten zur Förderung des Abstimmungs- und Wahlverhaltens von jungen Erwachsenen zu überprüfen.

Bevor weitere Abklärungen zur technischen Umsetzung der Erhebungen erfolgen, ist jedoch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die ausdrücklich dazu ermächtigt, das Stimmverhalten der Bevölkerung unter Wahrung des Stimmgeheimnisses auszuwerten und zu veröffentlichen. Der Regierungsrat plant einen Ratschlag mit verschiedenen kleineren Wahlgesetzänderungen im

¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 2016, Rz. 328-333., mit Verweis auf BGE 141 II 169, 171 und 130 I 1, 5 und BVGE 2013/33 E. 5.3.

2021/2022. Er wird im Rahmen dieser Revision einen Entwurf für eine gesetzliche Grundlage erarbeiten und dem Grossen Rat vorlegen.

5. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin