# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Nr.04.8034.02

**An den Grossen Rat**

SiD/048034
Basel, 16. März 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 15. März 2005

**Stellungnahme zur Motion Michel-Remo Lussana betreffend Ergänzung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen mit der Unterschrift der Stimmberechtigten**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Dezember 2004 die nachstehende Motion Michel-Remo Lussana dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

> *„Obwohl noch nicht alle Fakten bekannt sind, zeigt sich in einem eben via der Regionalmedien bekannt gewordenen Fall eines Grossrates im Wahlkreis Grossbasel-Ost, dass Verfälschungen von Wahlen und Abstimmungen durch systematisches Einsammeln der betreffenden Unterlagen in unserem Kanton möglich sind. Ausser der auf den Couverts aufgedruckten Kennnummern gibt es keine Sicherheitsbarrieren, um bei brieflicher Stimmabgabe Missbräuchen vorzubeugen.*
> *In meinem früheren Wohnkanton Solothurn wie auch in unserem Nachbarkanton Basel-Land ist es Usus, dass die Stimmberechtigten auf dem Couvert für die briefliche Stimmabgabe eigenhändig unterzeichnen müssen. Nur so ist die Stimme gültig. Ist eine eigenhändige Unterschrift, beispielsweise durch ein körperliches Gebrechen, nicht möglich, darf die Unterschrift von einem bei den Behörden registrierten gesetzlichen Vertreter geleistet werden.*
> *Natürlich können auch Unterschriften gefälscht werden. Die Chance auf Wahlbetrug bei Einführung dieser zusätzlichen Sicherheitsschranke wird aber deutlich reduziert. Darüber hinaus käme im Fall eines Wahlbetrugs, wo eben auch Unterschriften gefälscht würden, die zusätzliche Anklageerhebung wegen Urkundenfälschung auf den Täter zu.*
> *Der Regierungsrat sei zu beauftragen, das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen wie folgt zu ergänzen oder in diesem Sinne anzupassen, da in dieser Sache dringend Handlungsbedarf besteht:*
> *Die Wahl- und Stimmcouverts (Stimmrechtsausweis) sind mit einem Textfeld für die Unterschrift der Stimmberechtigten zu ergänzen. Die Stimmberechtigten haben den Stimmrechtsausweis für dessen Gültigkeit eigenhändig zu unterzeichnen. Die Unterschrift kann in Ausnahmefällen durch einen zu bestimmenden gesetzlichen Vertreter geleistet werden, wenn zwingendende Gründe, beispielsweise ein körperliches Gebrechen, vorliegen.*
> *Michel-Remo Lussana“*

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Mit der vorliegenden Motion wird eine Gesetzesänderung verlangt, welche in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Die Motion ist deshalb zulässig.

## 2. Zum Inhalt der Motion

Der Motionär regt an, ein System einzuführen, welches die Stimmberechtigten verpflichtet, bei der brieflichen Stimmabgabe eine Unterschrift zu leisten. Ein derartiges System wird in verschiedenen anderen Kantonen, u.a. den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn, praktiziert. In diesen Kantonen müssen die Stimmberechtigten die Stimm- bzw. Wahlzettel in ein separates, neutrales Couvert legen und dieses verschlossene Couvert seinerseits in den Stimmrechtsausweis legen. Auf dem Stimmrechtsausweis werden Name und Adresse durchgestrichen. Diese sind aber noch lesbar. Der/die Stimmberechtigte muss den Stimmrechtsausweis zudem unterschreiben. Fehlt die Unterschrift, so ist der Stimm- bzw. Wahlzettel ungültig.

2.1.
Das im Kanton Basel-Stadt geltende System wurde mit der Verordnung zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 3. Januar 1995, in der Fassung vom 10. April 1996, eingeführt und ist insbesondere in den §§ 3, 8, und 10 der Verordnung geregelt. Dieses System ist im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass das Stimm- und Wahlgeheimnis weitgehend gewahrt ist, da der Stimmrechtsausweis für jeden Urnengang mit einer neuen Kennziffer versehen wird und diese Kennziffer nur im Zusammenhang mit der Kontrolle der Stimmberechtigung, mit Beschwerden oder strafrechtlichen Vorkommnissen entschlüsselt werden darf. Bei brieflicher Stimmabgabe sind die ausgefüllten Wahl- und Stimmzettel in den Stimmrechtsausweis zu legen und dieser ist zu verschliessen. Zur Beförderung durch die Post wird das Adressfeld entfernt. Die eingehenden Stimmrechtsausweise werden gesammelt und ungeöffnet in einem versiegelten Behältnis verwahrt, wobei nicht abgetrennte Adressfelder zur Wahrung des Stimmgeheimnisses von Amtes wegen vorweg entfernt werden.

2.2.
Das Bundesgericht hatte zweimal, in den Jahren 1995 und 1996, Gelegenheit, sich zu der im Kanton Basel-Stadt geltenden Regelung der brieflichen Stimmabgabe zu äussern. Aufgrund der beiden Entscheide des höchsten Gerichts passten die Basler Behörden das System an die bundesrechtlichen Vorgaben an. In diesem Zusammenhang stellte das Bundesgericht unter anderem fest, gemäss Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Reche hätten die Kantone ein einfaches Verfahren vorzusehen. Zugleich müssten sie dafür sorgen, dass die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen gewährleistet sind und Missbräuche verhindert werden. Die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens müsse insgesamt eine zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe ermöglichen. In beiden Urteilen führte das Bundesgericht aus, dass die Kantone nicht verpflichtet seien, bei der brieflichen Abstimmung vom Stimmberechtigten eine Unterschrift zu verlangen. Auch mit der im Kanton Basel-Stadt nach dem ersten Bundesgerichtsurteil vom 16. August 1995 praktizierten Methode mit den Kennziffern könne einer Missbrauchsgefahr wirksam begegnet werden. Das Bundesgericht hat aber ebenso darauf hingewiesen, dass Missbräuche bei der brieflichen Stimmabgabe mit keinem System völlig ausgeschlossen werden können.

2.3.
Ein wichtiges Element der baselstädtischen Regelung besteht im Vertrauen, das die Bevölkerung unserem System entgegenbringt, weil das Stimm- und Wahlgeheimnis in jedem Fall gewahrt ist. Die Kennziffer darf nämlich nur im Fall von Beschwerden oder des Verdachts auf strafrechtliche Vorkommnisse entschlüsselt werden. Das System ermöglicht es auch, Fälle von Wahlbetrug aufzudecken. So konnte beispielsweise der versuchte Wahlbetrug eines Altersheimleiters aufgedeckt werden, weil beim Auspacken der Couverts eine Reihe von geänderten Wahlzetteln mit gleicher Handschrift festgestellt wurde. Dank der Entschlüsselung der Kennziffern konnte die Herkunft der Wahlcouverts geklärt werden. Beim vom Motionär vorgeschlagenen System wäre dies nicht möglich: Beim Öffnen der Couverts mit den Wahl- bzw. Stimmzetteln kann nicht mehr auf die Herkunft geschlossen werden, da wegen der Wahrung des Wahlgeheimnisses der Stimmrechtsausweis und die Stimm- bzw. Wahlzettel separat aufbewahrt werden müssen.

Ebenso konnte der Fall Hammel aufgedeckt werden, ohne das Stimmgeheimnis zu verletzen. Sollte im Falle des Verdachts auf Wahlbetrug (wie im Fall Hammel) eine Überprüfung notwendig sein, hätte dies bei Anwendung des basellandschaftlichen oder solothurnischen Systems zur Folge, dass das Stimmgeheimnis nicht gewahrt werden könnte, denn beim Öffnen des Couverts mit dem Inhalt (Stimm-/Wahlzettel) wird der/die Stimmberechtigte automatisch identifiziert. Wer wie gewählt oder gestimmt hat, wird damit sofort ersichtlich, was einer Verletzung des Stimmgeheimnisses gleichkommt. In Basel-Stadt bleibt in einem vergleichbaren Fall das Stimmgeheimnis hingegen gewahrt, da beim Öffnen der Couverts nur die Kennziffer ersichtlich ist. Die Gefahr, eine Wahl im Falle von Unregelmässigkeiten wiederholen zu müssen, weil eine Verfälschung des Wählerwillens zu befürchten wäre, kann nach dem baselstädtischen System somit auf ein Mindestmass reduziert werden.

2.4.
Der Tatbestand der Wahlfälschung (Art. 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuches) sieht unter anderem das Hinzufügen einer Unterschrift als Tatvariante vor. Dabei handelt es sich um ein Vergehen, das mit Gefängnis oder Busse bestraft werden kann. Diese Strafbestimmung geht dem Tatbestand der Urkundenfälschung vor. Eine zusätzliche Bestrafung wegen Urkundenfälschung - wie vom Motionär angenommen - fällt daher ausser Betracht (vgl. Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2. Auflage, Randziffer 5 zu Art. 282, S. 909). In Kenntnis dieser Rechtslage muss die vom Motionär erhoffte erhöhte Hemmschwelle für Wahlbetrug entschieden relativiert werden.

2.5.
Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass in verhältnismässig kleinen Gemeinden mit dörflichem Charakter die Unterschrift gleichsam eine Kontrollfunktion erfüllt, weil diese eher der Urheberschaft zugeordnet werden kann. Dagegen ist offensichtlich, dass im Kanton Basel-Stadt mit einem Eingang von ca. 40'000 – 50'000 Stimmrechtsausweisen bei den brieflich Stimmenden eine Überprüfung resp. Zuordnung der Unterschrift völlig illusorisch ist. Das Erfordernis einer Unterschrift würde nur den Eindruck einer Scheinsicherheit vermitteln, da eine Überprüfung und Kontrolle nicht möglich ist und auch nicht erfolgen kann. Wie die Erfahrung in anderen Kantonen ausserdem gezeigt hat, mussten viele Stimm- bzw. Wahlzettel in der Anfangsphase für ungültig erklärt werden, weil das Anbringen der Unterschrift vergessen wurde.

2.6.
Die Einführung des vom Motionär vorgeschlagenen Systems wäre darüber hinaus mit einem personellen und logistischen Mehraufwand verbunden: Das neue System würde insbesondere zusätzliche Couverts, grösseren Platzbedarf und einen zusätzlichen Arbeitsgang erfordern sowie erhöhte Porto-Spesen verursachen. Die von der zuständigen Abteilung Wahlen und Abstimmungen geschätzten Mehrkosten würden sich - je nach Anzahl Abstimmungen/Wahlen - auf ca. 80'000 - 100'000 Franken pro Jahr belaufen.

2.7.
Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Auffassung, dass in Abwägung aller Argumente die Beibehaltung des geltenden Systems vorzuziehen ist. Das geltende System hat sich bewährt und ist bei den Stimmberechtigten akzeptiert. Mit dem geltenden System ist es möglich, bei Verdacht auf Wahlunregelmässigkeiten weitgehend Abklärungen vorzunehmen, ohne das Stimm- und Wahlgeheimnis zu verletzen. Eine Regelung mit dem Erfordernis einer Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis würde demgegenüber keine entscheidende Herabsetzung der Missbrauchsgefahr mit sich bringen, da einerseits in keinem Moment eine Überprüfung oder Kontrolle der Unterschrift möglich ist und andererseits der Tatbestand der Urkundenfälschung, der allenfalls eine zusätzliche abschreckende Wirkung entfalten könnte, nicht zur Anwendung kommt. Das vom Motionär vorgeschlagene Verfahren würde schliesslich nicht unerhebliche Mehrkosten generieren und zumindest in der Anfangsphase wegen fehlender Unterschriften zu vielen ungültigen Stimmabgaben führen.

## 3. Antrag

Gestützt auf diese Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion betreffend Ergänzung von Wahl- und Abstimmungsunterlagen mit der Unterschrift der Stimmberechtigten nicht zu überweisen und die Motion nicht weiterzuverfolgen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

| | |
|---|---|
| Der Präsident | Der Staatsschreiber |
| Dr. Ralph Lewin | Dr. Robert Heuss |