Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat **05.8404.02**

SiD/P058404
Basel, 12. Juli 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 11. Juli 2006

Anzug Michel Remo Lussana und Konsorten betreffend Einführung der Unterschriftspflicht für Stimmberechtigte auf Abstimmungs- und Wahlunterlagen bei brieflicher Stimmabgabe (2. aktualisierter Versuch)

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. Dezember 2005 den nachstehenden Anzug Michel Remo Lussana und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Verfälschungen von Wahlen und Abstimmungen durch systematisches Einsammeln der betreffenden Unterlagen in unserem Kanton sind möglich. Diese Befürchtung ist wiederholt von ganz unterschiedlichen Seiten bestätigt worden. Erst kürzlich berichteten die Basler Zeitung und das Schweizer Fernsehen, dass aufgrund der Angst vor Missbräuchen Bewohnerinnen und Bewohnern von Alters- und Pflegeheimen Abstimmungs- und Wahlunterlagen vorenthalten werden. Diese würden dem kantonalen Büro Wahlen und Abstimmung ungeöffnet retourniert. Damit werden die betroffenen Rentnerinnen und Rentner einem verfassungsmässig zugesicherten demokratischen Recht beschnitten. Die bürgerlichen Pflichten dagegen bleiben im Alter unverändert bestehen, beispielsweise die Steuerpflicht. In der Tat gibt es in unserem Kanton ausser der auf den Couverts aufgedruckten Kennnummern keine relevanten Sicherheitsbarrieren für die briefliche Stimmabgabe. Die Bedenken der Verantwortlichen der Alters- und Pflegeheime sind deshalb nachvollziehbar. In den vorgängig zitierten Medienberichten kam die Forderung zum Ausdruck, die Unterschriftspflicht bei brieflicher Stimmabgabe auch im Kanton Basel-Stadt einzuführen. Alle anderen Kantone mit halbdirekter Demokratie kennen diese Unterschriftspflicht bei brieflicher Stimmabgabe. Nur mit einer eigenhändigen Unterschrift ist dort die Stimmabgabe gültig. Ist eine eigenhändige Unterschrift, beispielsweise durch ein körperliches Gebrechen, nicht möglich, darf die Unterschrift von einem gegenüber den Behörden bezeichneten gesetzlichen Vertreter geleistet werden. Damit würde die Versuchung minimiert, nicht eigene Wahlunterlagen auszufüllen und einzusenden. Mit der Unterschriftspflicht könnten auch die Verantwortlichen von Alters- und Pflegeheimen mit ihren Bewohnerinnen und Bewohnern sichere Lösung zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen finden. Eine Unterschrift ist zudem sehr persönlich und unbestreitbar Ausdruck des eigenen Willens.
Die Chance auf vorsätzlichen Wahlbetrug wird mit Einführung dieser zusätzlichen Sicherheitsschranke deutlich reduziert, da die Fälschung einer Unterschrift eine psychologische Hemmschwelle darstellt. Zwar sind auch Unterschriften nicht fälschungssicher, doch die Versuchung, sich an fremden Unterlagen zu bedienen und zum eigenen Zweck auszufül-

len, wird erschwert. Seit der letzten Berichterstattung des Regierungsrates in dieser Sache und des abschlägigen Entscheides des Grossen Rates betreffend Umsetzung ist jüngst der oben beschriebene, menschliche Aspekt hinzugekommen, wonach betagte Menschen aus Angst vor missbräuchlicher Stimmabgabe ihr Wahlrecht nicht mehr wahrnehmen dürfen. Dies rechtfertigt eine neuerliche Diskussion.

Die in diesem Schreiben 04.8034.02 genannten Mehrkosten von bis zu 100'000 Franken pro Jahr sind nicht nachvollziehbar. Mit dem jetzt praktizierten System ist das Wahlgeheimnis in jedem Fall garantiert. Die ausgefüllten Stimmzettel bleiben bis zum Abstimmungstermin im Stimmrechtsausweis verschlossen, welcher gleichzeitig Versandcouvert ist. Einzig zu vollziehende Änderung zur jetzigen Regelung ist die Pflicht, eben dieses Versandcouvert, den Stimmrechtausweis, eigenhändig zu unterzeichnen. Diverse Kantone praktizieren diese einfache und trotzdem sichere System und können Lösungen aufzeigen. Um bei einer allfälligen Einführung der Unterschriftspflicht einer grossen Zahl von ungültigen Stimmen aufgrund der fehlenden Unterschrift vorzubeugen, ist der Regierungsrat angehalten, eine grosszügige Übergangsfrist zu definieren.

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- *Ob im Kanton Basel-Stadt eine Unterschriftspflicht bei brieflicher Stimmabgabe eingeführt werden kann.*
- *Ob der Stimmrechtsausweis (Versandumschlag) mit einem Textfeld für die Unterschrift der Stimmberechtigten ergänzt werden kann, analog dem System des Kantons Basel-Landschaft.*
- *Wie die Stimmberechtigten über die neue Unterschriftspflicht gezielt und direkt informiert werden können.*
- *Ob eine gesetzliche Vertretung gegenüber den verantwortlichen Behörden bezeichnet werden kann, welche bei zwingenden Gründen, beispielsweise bei Vorliegen eines körperlichen Gebrechens, für den/die Stimmberechtigte/n unterzeichnet.*
- *welche Übergangsfristen für die neue Regelung festgelegt werden müssen, damit es zu möglichst wenigen ungültigen Stimmen kommt.*

Michel Remo Lussana, Hans-Peter Wessels, Sebastian Frehner, Christian Egeler, Markus Benz, Susanna Banderet-Richner, Esther Weber Lehner, Joël Thüring, Andreas Ungricht, Angelika Zanolari, Emmanuel Ullmann, Désirée Braun, Partick Hafner, Hasan Kanber, Bruno Suter, Noëmi Sibold, Hans Baumgartner, Roland Vögtli, Giovanni Nanni"

Wir gestatten uns, zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:

In dem vom Grossen Rat am 14. Dezember 2005 überwiesenen Anzug wird eine Anregung des Erstunterzeichners aufgenommen, die bereits am 8. Dezember 2004 in Form einer Motion vom Grossen Rat überwiesen wurde. Diese Motion wurde am 13. April 2005 vom Grossen Rat mit grossem Mehr gegen 13 Stimmen abgelehnt.

Der Regierungsrat hat zu dieser Motion Stellung genommen (Schreiben 04.8034.02). Für den Regierungsrat hat sich in der Zwischenzeit in der Sache keine Änderung ergeben, so dass er keinen Grund sieht, die in der Stellungnahme zur Motion vertretene Position zu revidieren. Diese lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Ausgangslage

Der Anzugsteller 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 Basellandschaft und Solothurn, praktiziert. In diesen Kantonen müssen die Stimmberechtigten die Stimm- bzw. Wahlzettel in ein separates, neutrales Couvert schieben 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.
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.
Das Bundesgericht hat in zwei Entscheiden zur basel-städtischen Praxis Stellung genommen und dabei festgehalten, dass die Kantone nicht verpflichtet seien, bei der brieflichen Abstimmung vom Stimmberechtigten eine Unterschrift zu verlangen. Das Bundesgericht hat aber ebenso darauf hingewiesen, dass Missbräuche bei der brieflichen Stimmabgabe mit keinem System völlig ausgeschlossen werden können.
Ein wichtiges Element der basel-städtischen Regelung besteht im Vertrauen, das die Bevölkerung unserem System entgegenbringt, weil das Stimm- und Wahlgeheimnis in jedem Fall gewahrt ist. Gleichzeitig können beim geltenden System Wahlbetrügereien aufgedeckt werden, ohne das Stimm- und Wahlgeheimnis zu verletzen. Wir verweisen dabei auf die ausführliche Begründung in der Stellungnahme zur Motion Lussana (Schreiben 04.8034.02, Punkt 2.3.).
Im Weiteren ist noch einmal mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass es in keinem Moment möglich wäre, die Korrektheit der Unterschrift zu überprüfen. Die Unterschrift würde höchstens eine Scheinsicherheit vermitteln. Der Anzugssteller setzt auf den möglichen psychologischen Druck, der durch die Unterschrift bewirkt werden soll. Wer aber den festen Willen hat, Wahlbetrug zu begehen, wird sich dadurch nicht abhalten lassen, insbesondere auch deshalb nicht, weil er oder sie weiss, dass die gefälschte Unterschrift gar nie kontrolliert werden wird. Im Übrigen gelten die Feststellungen in Punkt 2.5. des Schreibens weiterhin.
Der Anzugsteller bezweifelt die Höhe der Mehrkosten von 80'000 – 100'000 Franken jährlich, ohne allerdings sachliche Argumente anzuführen. Wir müssen daran festhalten, dass die mit dem personellen und logistischen Mehraufwand verbundenen Mehrkosten realistisch eingeschätzt wurden.
Zur Begründung, dass der Anzugssteller innert Jahresfrist einen zweiten Vorstoss in der gleichen Sache unternimmt, führt er die in Medienberichten hochgespielte angebliche Vorenthaltung der Stimmrechtsausweise für „Rentnerinnen und Rentner“ an. Die Medienberichte haben allerdings ein falsches Bild vermittelt, indem suggeriert wurde, dass rüstigen älteren Menschen das Stimm- und Wahlrecht vorenthalten würde.
Tatsache ist: In Basler Pflegeheimen wohnen schätzungsweise 1'500 Menschen, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation (Demenzerkrankungen etc.) nicht mehr handlungsfähig sind. Da sie nicht bevormundet sind, muss ihnen weiterhin der Stimmrechtsausweis zugestellt werden. Den Verantwortlichen der Alters- und Pflegeheime wird deshalb seit 1995 mit einem Schreiben des zuständigen Regierungsrates empfohlen, die Stimmrechtsausweise unter bestimmten Voraussetzungen bei sich zu sammeln und nach der Abstimmung dem Ressort Wahlen und Abstimmungen zurückzuschicken. Diese Regelung soll mögliche Miss-

bräuche verhindern. Sie müsste in dieser Form auch bei einem System mit Unterschrift gelten, da auch mit diesem System Missbrauch möglich ist.

Zusammenfassung

- Der Regierungsrat ist 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 Unregelmässigkeiten 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 Anzugsteller vorgeschlagene Verfahren würde schliesslich nicht unerhebliche Mehrkosten generieren und zumindest in der Anfangsphase wegen fehlender Unterschriften zu vielen ungültigen Stimmabgaben führen.

- Zur Frage der Stellvertretung, wie sie der Anzugssteller zusätzlich aufwirft, ist auf das geltende Wahlgesetz, § 9, hinzuweisen:
  Stimmabgabe durch Dritte
  § 9. Stimmberechtigte, die durch eine körperliche Behinderung nicht in der Lage sind, die für die Stimmabgabe erforderlichen Handlungen (Ausfüllen der Wahl- bzw. Stimmzettel usw.) selbst vorzunehmen, können diese durch andere Stimmberechtigte ausführen lassen.
  [2] Eine weitergehende oder organisierte Stellvertretung ist nicht zulässig.

Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Lussana betr. Einführung der Unterschriftspflicht für Stimmberechtigte auf Abstimmungs- und Wahlunterlagen bei brieflicher Stimmabgabe (2. aktualisierter Versuch) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Barbara Schneider	Dr. Robert Heuss
Präsidentin	Staatsschreiber