



An den Grossen Rat

19.5441.02

PD/P195441

Basel, 17. November 2021

Regierungsratsbeschluss vom 16. November 2021

Anzug Esther Keller und Konsorten betreffend «Pilotprojekt «Smart Voting»: Demokratie 2.0»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2019 den nachstehenden Anzug Esther Keller und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Das heutige Abstimmungssystem wird der zunehmenden Komplexität der Vorlagen nicht mehr gerecht. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen mit einem Ja- oder Nein-Votum über Vorlagen entscheiden, deren langwierigen Entstehungsprozess sie meist nicht beeinflussen konnten. Dieses binäre System lässt keine differenzierte Äusserung zu einer Vorlage zu. Auch wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger grosse Teile einer Vorlage unterstützen, kann es sein, dass sie diese wegen eines isolierten Aspektes ablehnen. Im Nachgang von Urngängen werden dann jeweils aufwändige Umfragen durchgeführt, um herauszufinden, weshalb die Bevölkerung eine Vorlage verworfen hat und wie man eine neue Vorlage gestalten müsse, damit sie eine Mehrheit findet – statt ein Abstimmungssystem zuzulassen, das eine differenziertere Stimmabgabe ermöglicht.

An der Universität Fribourg wurden Forschungen dazu gemacht, wie sich eine fundamentale Änderung der Entscheidungsfindung auswirken kann: „Unbedingte Exaktheit ist Teil der Maschinenwelt. Der Mensch hingegen nähert sich seiner Umwelt eher auf Basis von Approximation und Unschärfe, eher auf einer Skala zwischen wahr und falsch, schwarz und weiss oder Null und Eins als auf der Basis von Exaktheit – und ist damit äusserst erfolgreich“, so beschreibt es Edy Portmann, Professor für Wirtschaftsinformatik, in seiner Publikation „Fuzzy Humanist“. Es ist Zeit, diese erfolgreiche, menschliche Unschärfe in unserem Abstimmungssystem zuzulassen, um einen grösseren gesellschaftlichen Konsens zu erzielen. Mit Smart Voting ist eine neue Form kollektiver Intelligenz möglich.

Im konkreten Beispiel könnte dies so aussehen: Bauprojekt XY kommt zur Abstimmung. Vier Projekte stehen zur Debatte. Nun können die Wählerinnen und Wähler die Projekte mit einer Bewertung von 0 (kein Widerstand) bis 10 (starker Widerstand) beurteilen. Das Projekt mit dem kleinsten Widerstand wäre dem Konsens am nächsten und würde weiterverfolgt. Denkbar wäre Smart Voting bei vielen weiteren Abstimmungen, von Steuervorlagen bis hin zu Gesetzesänderungen. Smart Voting liesse sich auch bei Wahlen anwenden. Die Kandidaten würden ebenfalls mit Werten von 0 bis 10 gewichtet. Die Kandidaten mit der geringsten Ablehnung wären gewählt.

Es ist den Anzugstellenden klar, dass ein solches Wahl- und Abstimmungssystem ohne E-Voting kaum umsetzbar ist. Aktuell steht kein E-Voting-System zur Verfügung, da das System der neusten (Sicherheits-)Generation erst noch zugelassen werden muss. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich das E-Voting langfristig durchsetzen wird. E-Voting hat ein viel höheres Potential als nur die Digitalisierung des bisherigen Wahl- und Abstimmungsprozesses. Und dieses Potential gilt es nun zu prüfen. Versuche mit Smart-Voting sollen parallel zu den regulären Abstimmungen durchgeführt werden und hätten bis auf Weiteres keinen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis, jedoch könnte man anhand der Befragung der Beteiligten herausfinden, inwiefern diese neue Form der differenzierten Stimmabgabe die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Abstimmungsergebnis beeinflusst.

Die Anzugstellenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- wie ein Pilotprojekt mit «Smart Voting» im Kanton Basel-Stadt durchgeführt werden kann und welche personellen und finanziellen Ressourcen dazu nötig wären.
- Wie das Projekt wissenschaftlich (bspw. durch die Universität Basel) begleitet werden kann, um die Auswirkungen auf die Resultate sowie auf die Zufriedenheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu evaluieren.

Esther Keller, David Wüest-Rudin, Sebastian Kölliker, Jérôme Thiriet, Jo Vergeat, Christian C. Moesch, Andrea Elisabeth Knellwolf, Oliver Battaglia»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Der Anzug bemängelt, dass das heutige Abstimmungssystem auf komplexe Fragestellungen nur binäre Antwortmöglichkeiten zulässt. Auch die Stimmabgabe bei Personenwahlen sei zu «unscharf». Um dem zu begegnen, wird der Regierungsrat aufgefordert, ein Konzept zur Durchführung eines Pilotprojektes mit «Smart Voting» vorzulegen, und zwar unter wissenschaftlicher Begleitung. Bei «Smart Voting» handelt es sich um Wahl- und Abstimmungsmethoden zur differenzierten Stimmabgabe.

2. Aktuelle Vorstösse zu den politischen Rechten im Allgemeinen

Der vorliegende Anzug reiht sich ein in eine Serie von aktuellen Vorstössen zu den politischen Rechten, die nach inhaltlichem Bezug folgendermassen gruppiert werden können:

1. Vorstösse, die eine Erweiterung des Kreises der Mitwirkungsberechtigten verlangen (Stimmrecht für Einwohnerinnen und Einwohner ohne Schweizer Bürgerrecht¹, für Jugendliche ab 16 Jahren² und für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung³, Volksanregung für Einwohnerinnen und Einwohner ab vollendetem 14. Altersjahr⁴);
2. Vorstösse zur (weitergehenden) Digitalisierung bereits existierender Mitwirkungsinstrumente (E-Voting⁵ und E-Collecting⁶);
3. Vorstösse, die ein gewisses Mass⁷ bzw. ein hohes Mass (vorliegender Anzug zu Smart Voting) an Digitalisierung als Grundvoraussetzung verlangen;
4. Vorstösse zu den Rahmenbedingungen von Urnengängen. Sie betreffen die Abstimmungsfrist⁸, die Offenlegung der Finanzierung von Parteien und Wahl- bzw. Abstimmungskomitees⁹, die Erstellung von Stimm- resp. Wahlunterlagen für Neuzugezogene und Neueingebürgerte¹⁰ sowie die Frage, ob der Grosse Rat auch bei Vorlagen, die er direkt dem Volk zur Abstimmung vorlegt, Abstimmungsempfehlungen abgeben darf¹¹.

Schweizweit Gegenstand von Diskussionen und von Vorstössen sind die Erweiterung des Kreises der stimmberechtigten Personen (Gruppe 1) sowie die (weitergehende) Digitalisierung bereits bestehender Mitwirkungsmöglichkeiten (E-Voting und E-Collecting) (Gruppe 2). Zu Gruppe 2 ist folgendes festzuhalten:

¹ Motion Edibe Gölgeli und Konsorten betreffend Stimmrecht für Einwohner/innen ohne Schweizer Bürgerrecht (Nr. 19.5500).

² Motion Jo Vergeat und Konsorten betreffend aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige (Nr. 19.5161).

³ Motion Oliver Thommen und Konsorten betreffend politische Rechte für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung (Nr. 21.5475).

⁴ Anzug Beda Baumgartner und Konsorten betreffend Einführung der Volksanregung (Nr. 19.5517).

⁵ Anzug Michael Wüthrich und Konsorten betreffend Stoppen des Projekts «Ausdehnung von E-Voting» (Nr. 18.5416).

⁶ Motion Olivier Battaglia und Konsorten betreffend Einführung eines e-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung) für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten als zusätzliche Variante zur Sammlung mittels Unterschriftsbögen (Nr. 21.5426).

⁷ Anzug Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren (Nr. 14.5352).

⁸ Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend Verlängerung der Frist für die Festlegung von Abstimmungen (Nr. 18.5190).

⁹ Motion Edibe Gölgeli und Konsorten betreffend Offenlegung der Finanzierung von Parteien und Wahl- und Abstimmungskomitees (Nr. 21.5320).

¹⁰ Anzug Joël Thüring und Konsorten betreffend Stimm- resp. Wahlunterlagen für Neuzuzüger und Neueingebürgerte (Nr. 20.5046).

¹¹ Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend Abstimmungsempfehlung auch bei direkt dem Volk vorgelegten Volksinitiativen (Nr. 16.5314).

Mit E-Voting wurden in der Schweiz bereits ab 2004 Erfahrungen gesammelt. Seither erlaubt der Bund den Kantonen, im Rahmen eines Versuchsbetriebs E-Voting anzubieten. Von 2009 bis 2019 hat der Kanton Basel-Stadt den im Ausland wohnhaften Stimmberechtigten die elektronische Stimmabgabe ermöglicht. Im Jahr 2016 wurde E-Voting auch für Stimmberechtigte mit einer Behinderung eingeführt. Seit Mai 2019 ist bekanntlich in der ganzen Schweiz kein E-Voting-System mehr in Betrieb. Dies soll sich im 2022 wieder ändern. Ab der zweiten Hälfte 2022 wollen einige Kantone, darunter auch Basel-Stadt, E-Voting mit einem vollständig verifizierbaren System und für einen eingeschränkten Personenkreis wiederaufnehmen (siehe Schreiben des Regierungsrates vom 7. Juli 2021 zum Anzug Michael Wüthrich und Konsorten betreffend Stoppen des Projekts «Ausdehnung von E-Voting» (Nr. 18.5416)).

E-Collecting steht demgegenüber noch vergleichsweise am Anfang der Entwicklung. Allerdings nehmen aktuell auf Ebene Bund und Kantone Vorstösse und Aktivitäten zu E-Collecting zu, dies nicht zuletzt aufgrund entsprechender Forderungen aus der Zivilgesellschaft und seitens politisch engagierter Gruppierungen. Der Bund verfügt über eine rechtliche Grundlage für Versuche mit E-Collecting. Auch Basel-Stadt hat im Zuge der Gesetzgebung zur Behindertengleichstellung eine gesetzliche Grundlage für Versuche mit E-Collecting eingeführt (§ 5a Gesetz betreffend Initiative und Referendum). Im Kanton Schaffhausen existieren zwar seit 2018 die technischen Voraussetzungen für E-Collecting, eine gesetzliche Grundlage ist derzeit aber noch in Erarbeitung. Ebenso ist man in St. Gallen an der Erarbeitung von rechtlichen Grundlagen für E-Collecting.

Der Grosse Rat hat im September 2021 eine Motion betreffend Einführung von E-Collecting debattiert, jedoch nicht überwiesen, dies unter anderem mit dem Argument, dass zunächst die staatspolitischen Konsequenzen zu klären sind. Tatsächlich bestehen beim E-Collecting in staatspolitischer Hinsicht noch grosse Unsicherheiten. Im Zentrum steht die Frage, ob die verfassungsmässigen Mindest-Unterschriftenzahlen angepasst werden müssen. Der Nationalrat überwies im September 2021 ein entsprechendes Postulat seiner Staatspolitischen Kommission, das den Bundesrat beauftragt, die staatspolitischen Konsequenzen von E-Collecting zu prüfen.

3. «Smart Voting» im Speziellen

Im Gegensatz zu E-Voting und zu E-Collecting geht es beim vorliegenden Anzug nicht um die Digitalisierung bereits bestehender, gesetzlich geregelter Verfahren. Vielmehr geht es um eine fundamentale Neugestaltung der Meinungsäusserung bei Wahlen und Abstimmungen. Die Meinungsäusserung soll differenzierter erfolgen können als gemäss heutigem binärem Abstimmungssystem, das nur ein «Ja» oder ein «Nein» zulässt und lediglich ergänzt wird durch die Möglichkeit der Stimmabgabe zu einem allfälligen Gegenvorschlag des Parlaments. Der Anzug verlangt ein Konzept zu einem Pilotprojekt, bei dem differenziertere Formen der Meinungsäusserung erprobt werden. Dieses Konzept soll Auskunft darüber geben, wie ein solches Pilotprojekt durchgeführt werden könnte und welche personellen und finanziellen Ressourcen dazu nötig wären.

Zunächst ist festzuhalten, dass «Smart Voting», abgesehen von der im Anzug erwähnten Forschung der Universität Fribourg, in der Schweiz kaum thematisiert wird. Es sind dazu weder Projekte noch politische Vorstösse oder Forderungen aus der Gesellschaft bekannt. Ein massgebliches gesellschaftliches Bedürfnis nach «Smart Voting» ist nicht erkennbar. Auch im Projekt der Staatskanzlei zur digitalen Mitbestimmung, das mit einem breiten Dialog mit interessierten Kreisen verbunden war, wurden keine Anliegen im Sinne von «Smart Voting» eingebracht. Zugleich nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis, dass «Smart Voting» in unterschiedlichen Varianten in anderen Ländern – etwa in den Vereinigten Staaten, Irland und Australien – bei der Durchführung von Wahlen zur Anwendung kommt.

Da die Thematik in der Schweiz noch kaum erforscht ist, sind die staatspolitischen Konsequenzen von «Smart Voting» unbekannt. Aufgrund der Tragweite einer so fundamentalen Umgestaltung der

politischen Rechte ist der Regierungsrat der Auffassung, dass zunächst weitergehende Untersuchungen und Abklärungen zu «Smart Voting» stattfinden müssten, bevor die Konzeption eines Pilotprojekts erfolgt. Dazu kommt, dass in Basel-Stadt – anders als beim E-Voting und beim E-Coll-ecting – keine gesetzliche Grundlage für ein Pilotprojekt zu «Smart Voting» besteht. Es sollte zunächst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, bevor ein Konzept für ein Pilotprojekt erarbeitet wird.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die im Anzug aufgeworfene Frage, wie ein Pilotprojekt mit «Smart Voting» im Kanton Basel-Stadt durchgeführt werden kann, insoweit beantworten, als der Regierungsrat den Anzugstellenden zustimmt, dass dafür ein E-Voting-System erforderlich wäre. Wollte man ein solches Pilotprojekt auf kantonaler Ebene durchführen, so wäre dazu ausserdem vorgängig eine formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen, um solche Versuche demokratisch zu legitimieren. Ohne formell-gesetzliche Grundlage wäre ein Pilotprojekt allenfalls im Rahmen von nicht formalisierten Mitwirkungsprozessen denkbar. Die Frage nach den personellen und finanziellen Ressourcen für ein Pilotprojekt und nach dessen wissenschaftlicher Begleitung können nicht beantwortet werden, da wesentliche Grundlagen für ein solches Projekt fehlen.

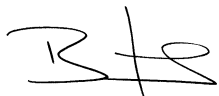
In Bezug auf die Ressourcenthematik ist allgemein darauf hinzuweisen, dass derzeit zahlreiche Vorstösse zu den politischen Rechten massgeblich Ressourcen bei Bund und Kantonen beanspruchen. «Smart Voting» setzt die elektronische Stimmabgabe voraus, welche sich seit 2004 nach wie vor im Status «Versuchsbetrieb» befindet, und will auf dieser Grundlage die politischen Rechte grundlegend umgestalten. Der Regierungsrat nimmt das Anliegen einer differenzierten Meinungs-äusserung bei Wahlen und Abstimmungen zur Kenntnis. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Ressourcen der kantonalen Verwaltung gegenwärtig auf die Digitalisierung der bestehenden Mitbestimmungsinstrumente sowie auf die Behandlung der weiteren Vorstösse zur Weiterentwicklung der politischen Rechte zu konzentrieren sind.

Der Regierungsrat will ausserdem die Entwicklung im Bereich E-Voting abwarten. Während dieser Zeit will er prüfen, ob im Kanton eine gesetzliche Grundlage für Pilotprojekte zu «Smart Voting» geschaffen werden soll oder ob «Smart Voting» im Bereich von nicht-formalisierten Mitwirkungsprozessen zum Einsatz gelangen kann. Er wird dem Grossen Rat sodann wieder zum Thema berichten.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Esther Keller und Konsorten betreffend «Pilotprojekt «Smart Voting»: Demokratie 2.0» stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin