



An den Grossen Rat

12.5099.02

PD/P125099

Basel, 30. April 2014

Regierungsratsbeschluss vom 29. April 2014

Anzug David Wüest-Rudin betreffend "Versand von Wahlinformationen durch den Kanton"

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Mai 2012 den nachstehenden Anzug David Wüest-Rudin dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Das Teilnehmen an Grossratswahlen ist für Parteien, politische Gruppierungen und private Personen teuer. Insbesondere die für viele Parteien unverzichtbaren Flyer bzw. Parteizeitungen in alle Haushaltungen verursachen hohe Kosten. Dabei muss jede Partei individuell die Verteilung in die Haushalte organisieren und ggf. bezahlen, wenn sie einen kommerziellen Distributionsanbieter beauftragt, obgleich ein solcher Versand natürlich von allen Parteien gemeinsam in einem Vorgang vorgenommen werden könnte. Viele Parteien, vorab kleine Parteien, belastet eine solche eingekaufte Verteilung finanziell sehr.

Der Kanton könnte einen wertvollen Beitrag an die Förderung der politischen Vielfalt leisten, wenn er es allen an den Grossratswahlen teilnehmenden Parteien/Gruppierungen ermöglichen würde, Ihre Flyer bzw. Parteizeitungen gemeinsam gleichzeitig über einen Kantonsversand in alle Haushaltungen zu verteilen. Die Gemeinde Riehen kennt einen solchen Versand. Dort besteht allerdings das Problem des Einpackens der Wahlwerbung, wer ein Druckerzeugnis verteilen lassen will, muss sich an dessen Verpackung mit personellen Ressourcen beteiligen. Eine gute Möglichkeit eines solchen Versands im Kanton Basel-Stadt ist, nicht wie in Riehen gesammelt einzelne Druckerzeugnisse zu verteilen, sondern eine Art Wahlbüchlein zu drucken und zusammen mit den Wahlunterlagen zu verteilen, in welchem jede an der Wahl teilnehmende Partei/Gruppierung eine Einzel- oder Doppelseite zur freien Gestaltung zur Verfügung hat. So erhielten alle teilnehmenden Parteien/Gruppierungen die Gelegenheit, sich allen Wählenden zu präsentieren, sie müssten einfach dem Kanton die Druckvorlagen zustellen (zum Beispiel PDF-Layouts). Die Verpackung wäre sehr einfach.

Diese Form der kantonalen Verteilung der Wahlwerbung würde sich auch deshalb anbieten, weil der Kanton aktuell für die Wahlen im Oktober 2012 auf ein Wahlsystem umstellt, bei dem die Wahllisten in einem Wahlbüchlein verschickt werden und aus diesem ausgerissen werden. Es wäre daher sehr wünschenswert, wenn ein solcher Wahlversand bereits für die kantonalen Wahlen im Oktober 2012 zur Verfügung stünde. Der Zeitplan für eine solche Umsetzung bereits im Oktober wäre zwar sehr ambitioniert, aber allenfalls machbar.

Der Anzugsteller bittet den Regierungsrat möglichst umgehend zu prüfen und zu berichten,

- wie ein beschriebener Versand von Wahlwerbung in einem Wahlbüchlein mit Einzel- oder Doppelseiten für die Wahlteilnehmenden geregelt, organisiert und umgesetzt werden kann
- ob dies noch für die aktuell in Vorbereitung stehenden Grossratswahlen 2012 organisiert und durchgeführt werden könnte.

David Wüest-Rudin"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Stand der Diskussionen

Am 9. Mai 2012 überwies der Grosse Rat den vorliegenden Anzug dem Regierungsrat, obwohl dieser zunächst nicht bereit war, den Anzug entgegen zu nehmen. Die Skepsis des Regierungsrats bezog sich in erster Linie auf das im Anzug skizzierte Projekt eines eigentlichen "Wahlbüchleins", das zwar vom Kanton herzustellen wäre, dessen Inhalt jedoch im Verantwortungsbereich der Parteien läge. Die Bedenken gegenüber einer eigens staatlich produzierten Broschüre wurden auch in zahlreichen Voten während der Diskussion im Grossen Rat aufgegriffen. Dennoch überwog bei einer Mehrheit des Grossen Rats der Wunsch nach einem einheitlichen, zentral organisierten Versand des Werbematerials, sodass der Anzug schliesslich überwiesen wurde.

Der Grosse Rat hat den Anzug Peter Howald und Konsorten betreffend Versand von Wahl- und Abstimmungsunterlagen der politischen Parteien nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrats vom 4. Juni 2008 (Bericht Nr. 06.5153.02) stillschweigend abgeschrieben. Der Anzug regte an, dass der Kanton Basel-Stadt die Organisation von Wahl- und Abstimmungsinformationen der Parteien übernehmen sollte, wobei die Umsetzung kostenneutral zu erfolgen hätte. Eine vom Regierungsrat durchgeführte Umfrage bei den politischen Parteien ergab, dass alle Parteien grundsätzlich an einem gemeinsamen Versand von Propagandamaterialien interessiert wären, dass jedoch nur drei Parteien zur Übernahme der Kosten bereit gewesen wären.

In der Gemeinde Riehen wird den Stimmberechtigten das Informationsmaterial der Parteien und Gruppierungen in einem separaten Umschlag zugestellt. Die Verantwortung für die Verpackung des Materials liegt ausschliesslich bei den Parteien selbst. Die Gemeinde übernimmt die Kosten für das eigentliche Verpackungsmaterial sowie für die Zustellung des Materials. Für das entsprechende Engagement der Gemeinde existiert jedoch keine explizite Grundlage in den entsprechenden Bestimmungen des kantonalen oder kommunalen Rechts.

2. Regelungen in anderen Kantonen

2.1 Solothurn

Im Kanton Solothurn übernimmt der Staat eine aktive Rolle bei der Zustellung des Propagandamaterials bei sämtlichen Wahlen im Kanton. Das Gesetz über die politischen Rechte (GpR) vom 22. September 1996 hält fest, dass die Gemeinden verpflichtet sind, den Stimmberechtigten Wahlpropagandamaterial unentgeltlich zuzustellen, das fristgerecht bei ihnen eingetroffen ist (§ 63 GpR). Das Recht zum Versand eines Prospekts steht bei Proporzahlen jeder Gruppe zu, die eine Liste eingereicht hat (§ 64 GpR). Bei Majorzwahlen steht das Recht den Kandidierenden selbst sowie den sie vertretenden Gruppen zu (§ 64 GpR). In der Verordnung wird schliesslich festgehalten, dass die Wahlpropagandaschrift höchstens das Format A5 aufweisen und 50 Gramm wiegen darf. In § 65 Abs. 2 GpR wird sodann ausdrücklich festgehalten, dass nicht rechtzeitig eingereichtes Material nicht versandt wird.

Im Kanton Solothurn verfügen auch die Auslandschweizerinnen und –schweizer auch über das kantonale Wahlrecht. Ihnen sind deshalb bei kantonalen Wahlen auch die entsprechenden Unterlagen zuzusenden, was beträchtliche Porto- und Verpackungskosten nach sich zieht.

2.2 Freiburg

Im Kanton Freiburg regelt das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) vom 22. Juni 2001 die finanzielle Unterstützung des Kantons an die politischen Parteien und Wählergruppen für eidgenössische und kantonale Wahlen. Das Gesetz sieht vor, dass der Staat den politischen Gruppierungen neben einem allgemeinen Beitrag an die Wahlkampfkosten auch einen "Beitrag zur Übernahme aller Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials" (Art. 4 Abs. 1 lit. c BWKG) ausrichtet. Die Höhe der Einzelbeiträge richtet sich einerseits nach dem vom Parlament be-

schlossenen Gesamtbeitrag für jede Wahl sowie dem spezifischen Verteilschlüssel, der jeweils zur Anwendung gelangt. Neben der finanziellen Beteiligung an den Kosten übernimmt der Staat jedoch im Hinblick auf das Verpacken und den Versand der Wahlpropaganda keine aktive Rolle. Die Organisation und die Durchführung des Versands liegen vielmehr in der Verantwortung der Parteien selbst.

2.3 Aargau

Bei Wahlen im Kanton Aargau werden den Stimmberechtigten in einem separaten Umschlag "je ein Flugblatt der an der Wahl beteiligten Parteien und politischen Gruppierungen unentgeltlich" zugestellt (§16 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR] vom 10. März 1992). Bei Wahlen in den Grossen Rat sowie in den Nationalrat erfolgt die Organisation von Verpackung und Versand an die Gemeinden zentral durch den Kanton. Die Kosten für die Konfektionierung und das Verpacken des Materials werden den beteiligten Parteien und Gruppierungen auferlegt, das Porto übernimmt die Gemeinde. Die Gruppierungen sind angehalten, sich für den Versand anzumelden. Mit der Anmeldung verpflichten sie sich auch zur anteilmässigen Übernahme der Kosten selbst für den Fall, dass sie schliesslich doch nicht am Versand teilnehmen (weil sie z.B. die Frist für die Einreichung des Materials nicht eingehalten haben). Auf Verordnungsebene werden sodann die Anforderungen an das Werbematerial präzisiert. Demnach dürfen die als Werbematerial dienenden Flugblätter höchstens ein Papiergewicht von 80 gm² haben und maximal das Format A3 aufweisen und sind auf das Format A5 gefaltet der Verpackungsstelle anzuliefern (§ 22 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte vom 25. November 1992). Es gibt keine Regel darüber, unter welchen Umständen eine Gruppierung vom Versand ausgeschlossen werden könnte.

2.4 Kanton Bern

Ein staatlich organisierter Versand von Werbematerial ist im Kanton Bern bei sämtlichen Wahlen in die Bundes- und Kantonsbehörden vorgesehen. Die Kosten für den Versand tragen dabei grundsätzlich die Gemeinden, wobei der Kanton ihnen dafür Beiträge entrichtet. Das Recht zum Versand steht dabei "allen Beteiligten, die sich im Wahlkreis zur Wahl stellen" zu, wie es in Art. 77c Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980 (GPR) heisst. Das Gesetz hält zudem fest, unter welchen Bedingungen die Beteiligten vom gemeinsamen Versand ausgeschlossen werden können. Genannt werden etwa die verspätete Anmeldung zum Versand, die verspätete Ablieferung des Materials oder seine Ablieferung am falschen Ort, das Nichtentsprechen des Materials mit den behördlichen Vorgaben oder wenn das Material kommerzielle Werbung oder Unterschriftenbogen enthält (Art. 77c Abs. 5 BPR). In der Verordnung über die politischen Rechte vom 10. Dezember 1980 wird festgehalten, dass "Flugblätter oder Prospekte der Beteiligten" zulässig sind. Schliesslich erlaubt es die Verordnung den Gemeinden, dass sie den Versand des Werbematerials an Stimmberechtigte mit Wohnsitz im Ausland auf jene Personen beschränken, die das Werbematerial schriftlich angefordert haben und sich somit aktiv darum bemühen.

2.5 Genf

Im Kanton Genf erhalten die Parteien sowie die politischen Gruppierungen, die sich an Wahlen beteiligen, finanzielle Unterstützung im Rahmen einer Parteienfinanzierung im Umfang von höchstens 10'000 Franken pro Liste (Art. 82 des Loi sur l'exercice des droits politiques [LEDP] vom 15. Oktober 1982) Im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen werden die Gemeinden zudem dazu verpflichtet, den politischen Gruppierungen einen unentgeltlichen Zugang zu den öffentlichen Plakatierungswänden zu gewähren (Art. 30 und 30 A LEDP). Das Gesetz sieht dagegen keine Unterstützung für die Parteien beim Versand von Wahlinformationen vor. Es hält vielmehr explizit fest, dass es den Gemeinden untersagt sei, im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen weitere Unterstützung zu leisten.

2.6 Zusammenfassende Betrachtung

Sämtliche Kantone, die einen staatlich unterstützten Versand von Werbematerial vorsehen, beschränken diesen auf Wahlen. In keinem Kanton wird auch Werbematerial im Rahmen von Abstimmungen versandt. Wird ein staatlich organisierter Versand angeboten, so erhalten sämtliche Stimmberechtigte (und nicht etwa jeder Haushalt) je einen Umschlag mit sämtlichem Werbematerial. Übernimmt der Kanton eine aktive Rolle beim Versand vom Werbematerial, so werden in entsprechenden rechtlichen Bestimmungen auch gewisse Anforderungen an das Werbematerial definiert, welche sich jedoch ausschliesslich auf formale Vorgaben wie Grösse, Gewicht und Faltung der Prospekte beschränken. Eine inhaltliche Vorgabe an das Material formuliert lediglich der Kanton Bern, indem kommerzielle Werbung oder die Integration von Unterschriftenbogen ausdrücklich untersagt werden.

Während die Kantone Solothurn und Bern sämtliche Verpackungs- und Portokosten übernehmen, müssen im Kanton Aargau die am Versand teilnehmenden Gruppierungen die Kosten für die Verpackung übernehmen. Die Kosten werden ohne Rücksicht auf die Wählerstärke den Gruppierungen anteilmässig überbunden.

Kein Kanton hat sich bis jetzt für ein Modell entschieden, das der Idee des Anzugstellers entsprechend auf einer Art Wahlbroschüre basierte.

3. Mehrkosten einer zentralen Verpackung des Werbematerials mit Versand durch den Kanton

Die Variante, die zentrale Verpackung des Wahlpropagandamaterials unter Einbezug der Parteien zu organisieren und somit das "Riehener Modell" gleichsam auf das Gebiet des ganzen Kantons auszudehnen, scheidet wohl angesichts der Grösse der Stadt Basel mit ihren rund 110'000 Wahlberechtigten von Anfang an aus.

Nachfolgend soll nun konkret aufgezeigt werden, welche Kosten angefallen wären, wenn der Kanton bei den Grossratswahlen 2012 bereits einen zentral ausgeführten Versand gekannt hätte.

3.1 Parameter auf der Basis der Grossratswahlen 2012

Die nachstehenden Berechnungen basieren auf den Voraussetzungen, wie sie für die Grossratswahlen 2012 zugetroffen haben. Bei Grossratswahlen wird der Kanton Basel-Stadt gemäss § 42 Abs. 1 Wahlgesetz in insgesamt 5 Wahlkreise aufgeteilt (Grossbasel-Ost, Grossbasel-West, Kleinbasel, Riehen und Bettingen), in denen sich jeweils Personen auf Wahlvorschlägen (Listen) zur Wahl stellen. Eine Person kann sich lediglich in *einem* Wahlkreis zur Wahl stellen, und auch Gruppierungen kandidieren mit den vorgeschlagenen Personen zunächst für die Sitze in ihrem Wahlkreis. Nicht erforderlich ist es, dass eine Gruppierung in jedem Wahlkreis mit Personen kandidiert. Aus diesen durch das Wahlgesetz vorgegebenen Rahmenbedingungen folgt, dass sich auch das Wahlpropagandamaterial von Wahlkreis zu Wahlkreis unterscheidet, was wiederum Konsequenzen für die Verpackung und den Versand des Materials an die Stimmberechtigten hat. An den Grossratswahlen 2012 haben sich im Wahlkreis Grossbasel-Ost 12 Listen, in Grossbasel-West 11 Listen, in Kleinbasel 14 Listen, in Riehen 9 Listen und in Bettingen 2 Listen beteiligt.

Damit eine konkrete Berechnung durchgeführt werden kann, müssen zudem Annahmen in Bezug auf Grösse und Gewicht des Werbematerials getroffen werden. Mit Blick auf die detaillierten Bestimmungen des Kantons Aargau wurde deshalb von folgenden Parametern ausgegangen:

- Das Recht, eine Wahlbeilage zu versenden, steht jeder teilnehmenden *Liste* pro Wahlkreis zu (also nicht zusätzlich noch den einzelnen Personen, die auf einer Liste kandidieren)
- Jede Liste hat das Recht, eine Wahlbeilage zu versenden (also nicht lediglich jene Listen, die bereits über Sitze im Grossen Rat verfügen)
- Der Flyer darf ein maximales Gewicht von 80mg2 nicht überschreiten, er muss im Format A5 bis A3 gehalten sein und auf der langen Seite auf das Format A5 gefalzt sein, sodass er in einem Kuvert der Grösse C5 Platz findet.
- Die Parteien müssten sicherstellen, dass das Werbematerial entsprechend den genannten Vorgaben in ausreichender Zahl bis zu einer bestimmten Frist bei der für die Verpackung zuständigen Druckerei eingetroffen ist.

Auf der Basis dieser Annahmen ergeben sich folgende Grundannahmen:

	a) Grossbasel- West	b) Grossbasel- Ost	c) Kleinbasel	d) Riehen	e) Bettingen	Total
Anzahl Beilagen (nur GR)	12	11	14	9	2	
Gewicht mit 1 Kuvert C5 (Gramm)	107.00	100.00	130.00	70.00	30.00	
Gewicht Wahlunterlagen 2012 (Gramm)	85.00	85.00	93.00	55.00	38.00	
Portokosten 2012 (ohne Zentrumsaufgabe) (CHF)	18'998	15'587	12'743	6'645	356	54'330
<hr/>						
Anzahl Stimmberechtigte Mai 2013	37'251	30'563	24'986	13'562	742	107'104
Auflage Kuverts (Ex.)	38'000	31'000	25'000	14'000	1'000	109'000

3.2 Variante 1a: Versand von Flyern an alle Stimmberechtigten gemeinsam mit Wahlunterlagen

In diesem Rechnungsbeispiel wird davon ausgegangen, dass alle Stimmberechtigten ein Kuvert mit dem Wahlpropagandamaterial erhalten, das mit dem Kuvert verschweisst ist, welches die eigentlichen Wahlunterlagen enthält (Wahlzettel und amtliche Erläuterungen).

	a) Grossbasel- West	b) Grossbasel- Ost	c) Kleinbasel	d) Riehen	e) Bettingen	Total
Druckkosten C5-Kuverts (CHF)	1'406	1'147	925	518	2	3'998
Adressieren, Couvertieren, Verschweissen (CHF)	5'950	4'908	4'053	2'146	162	17'218
Gewicht (Gramm)	192.00	185.00	223.00	125.00	68.00	
Porto (CHF)	27'007	22'158	18'615	9'426	371	77'576
Differenz Portokosten zu 2012 (CHF)	8'009	6'571	5'872	2'780	15	23'247
Total Mehrkosten (CHF)	15'365	12'626	10'850	5'444	179	44'463

In dieser Variante entstehen Mehrkosten in der Höhe von rund 45'000 Franken. Diese Kosten entstehen vor allem durch höhere Portokosten (Differenz rund 25'000 Franken). Die eigentliche Verpackungsarbeit (Couvertieren) inklusive dem Verschweissen mit dem amtlichen Kuvert muss mit rund 17'000 Franken veranschlagt werden.

3.3 Variante 1b: Versand von Flyern an alle Stimmberechtigten separat von Wahlunterlagen

Die Variante 1b geht davon aus, dass die Stimmberechtigten ihre Wahlunterlagen (Wahlzettel und amtliche Erläuterungen) getrennt von dem Kuvert mit dem Wahlpropagandamaterial erhalten.

	a) Grossbasel- West	b) Grossbasel- Ost	c) Kleinbasel	d) Riehen	e) Bettingen	Total
Druckkosten C5-Kuverts (CHF)	1'406	1'147	925	518	2	3'998
Adressieren, Couvertieren (CHF)	4'941	4'080	3'376	1'778	142	14'317
Gewicht (Gramm)	107.00	100.00	130.00	70.00	30.00	
Porto (CHF)	25'517	15'587	17'365	6'781	356	65'606
Abzug Zentrumsaufgabe (Botenfile-Sortierung) (CHF)						1'071
Total Mehrkosten (CHF)	31'864	20'814	21'666	9'077	500	83'921

In dieser Variante entstehen beachtliche Mehrkosten. Die Kosten für Verpackung (Adressieren und Couvertieren) fallen gegenüber der Variante 1a geringer aus, da das Verschweissen der beiden Kuverts (Propaganda und Wahlunterlagen) wegfällt. Dagegen fallen die Portokosten mit

65'000 Franken deutlich höher aus, sodass diese Variante total fast doppelt so teuer ist als die Variante 1a.

3.4 Variante 2a: Versand von Flyern an alle Haushalte mit mind. 1 Stimmberechtigten

In diesem Rechenbeispiel wird dargelegt, wie teuer ein Versand wäre, der lediglich die Haushalte berücksichtigt, in denen mindestens eine stimmberechtigte Person lebt (im ganzen Kanton sind dies rund 70'000 Haushalte). Diese Variante simuliert die Situation, dass ein Werbeversand meistens nicht personen-, sondern haushaltsbezogen erfolgt (eine Werbung pro Briefkasten), berücksichtigt jedoch den Umstand, dass nicht in allen Haushalten auch stimmberechtigte Personen leben.

	a) Grossbasel- West	b) Grossbasel- Ost	c) Kleinbasel	d) Riehen	e) Bettingen	Total
an alle bewohnten Wohnungen mit mind. 1 Stimmberechtigten (inkl. Kollektivhaushalte)						
Anzahl Haushalte von Stimmberechtigten Juni 2013	24'965	20'301	16'939	7'856	370	70'431
Auflage Kuverts (Ex.)	25'500	21'000	17'000	8'000	500	72'000
Druckkosten C5-Kuverts (CHF)	1'244	1'025	830	390	24	3'514
Adressieren, Couvertieren (CHF)	3'481	2'858	2'442	1'143	118	10'042
Gewicht (Gramm)	107.00	100.00	130.00	70.00	30.00	
Porto (CHF)	17'101	13'906	11'603	5'381	253	48'245
Abzug Zentrumsaufgabe (Botenfile-Sortierung) (CHF)						704
Total Mehrkosten (CHF)	21'827	17'789	14'875	6'914	396	61'801

Diese Variante ist gegenüber der Variante 1b etwas günstiger. So entstehen mit rund 10'000 Franken zunächst weniger Kosten für die Verpackung, und auch das Porto beträgt lediglich rund 50'000 Franken. Für die Parteien bzw. die am Versand teilnehmenden Listen wäre diese Variante in erster Linie deshalb interessant, weil weniger Wahlpropagandamaterial hergestellt werden müsste (für insgesamt rund 70'000 Haushalte statt für rund 110'000 Stimmberechtigte).

3.5 Variante 2b: Versand von Flyern an alle Haushalte

In dieser Variante werden sämtliche Haushalte mit einem Kuvert mit Wahlpropagandamaterial bedient, auch wenn keine stimmberechtigten Personen darin leben. Dies sind rund 100'000 Haushalte.

	a) Grossbasel- West	b) Grossbasel- Ost	c) Kleinbasel	d) Riehen	e) Bettingen	Total
Anzahl alle Haushalte Juni 2013	35'336	27'841	26'042	9'492	461	99'172
Auflage Kuverts (Ex.)	36'000	28'000	26'500	10'000	500	101'000
Druckkosten C5-Kuverts (CHF)	1'368	1'064	1'007	380	19	3'838
Couvertieren, Bündeln (CHF)	4'387	3'578	3'280	1'253	120	12'617
Gewicht (Gramm)	107.00	100.00	130.00	70.00	30.00	
Porto unadressierte Sendung (CHF)	7'421	5'847	5'469	1'993	97	20'826
Total Mehrkosten (CHF)	13'175	10'489	9'756	3'626	235	37'281

Obwohl in dieser Variante statt 70'000 fast 100'000 Haushalte zu bedienen wären, fallen die Por-

tokosten hier mit Abstand am günstigsten aus, kann doch auf die Adressierung der Sendungen verzichtet werden. Für die am Versand teilnehmenden Parteien und Gruppierungen fallen jedoch die Vorteile, die mit dem Versand an Haushalte gegenüber dem Versand an die einzelnen Stimmberechtigten entstehen, kaum mehr ins Gewicht, muss doch in dieser Variante ebenfalls Werbematerial für fast 100'000 Sendungen bereit gestellt werden (gegenüber 110'000 Sendungen im Fall der Adressierung an die einzelnen Stimmberechtigten).

3.6 Auswertung der Varianten bei den Grossratswahlen: Anfallende Mehrkosten

	Anzahl Sendungen	Druck Kuverts	Adressieren Couvertieren	Porto	Total (CHF)
an alle Stimmberechtigten: Sendung verschweisst mit Wahlunterlagen	107'104	3'998	17'218	23'247	44'463
an alle Stimmberechtigten: Versand separat von Wahlunterlagen	107'104	3'998	14'317	64'535	82'850
an alle bewohnten Wohnungen mit mind. 1 Stimmberechtigten (inkl. Kollektivhaushalte)	70'431	3'514	10'042	47'541	61'097
an alle bewohnten Wohnungen (inkl. Kollektivhaushalte)	99'172	3'838	12'617	20'826	37'281

Der Zusammenzug der allfällig entstehenden Mehrkosten bei den einzelnen Varianten zeigt auf, dass jene Variante am günstigsten ausfällt, in der eine unadressierte Werbesendung an sämtliche Haushalte geschickt wird. Die Preisdifferenz fällt jedoch gegenüber der Variante, die sämtliche Stimmberechtigten mit einer Werbesendung bedient, mit rund 7'000 Franken Unterschied nicht sehr hoch aus. Für die am Versand teilnehmenden Gruppierungen fällt es nicht so sehr ins Gewicht, ob sie Material für rund 110'000 oder für lediglich 100'000 Sendungen bereitstellen müssen. Die Variante, die vorsieht, dass das Kuvert mit dem Werbematerial mit dem Kuvert verschweisst wird, das die amtlichen Wahlunterlagen enthält, wäre mit rund 45'000 Franken Kosten (exkl. Mehrwertsteuer) verbunden.

Dieser Variante wäre nicht nur aus Kostengründen der Vorzug zu geben, sondern auch aus rechtlichen Überlegungen. Übernimmt der Staat beim Versand von Wahlpropagandamaterial eine aktive Rolle, so erweist es sich als heikel, wenn der Versand nicht explizit an die einzelnen Stimmberechtigten gerichtet wäre. Würde der Versand lediglich die Haushalte erreichen und nicht die einzelnen Stimmberechtigten, so würde es der Staat gleichsam strukturell in Kauf nehmen, dass die fraglichen Unterlagen einen Grossteil der Stimmberechtigten wohl gar nie erreichen. Dies erscheint vor dem Hintergrund von Art. 34 BV mindestens problematisch.

3.7 Kosten für den Versand von Flyern bei Nationalratswahlen

Bei Nationalratswahlen bildet der ganze Kanton einen einzigen Wahlkreis. Bei Nationalratswahlen sind jedoch auch rund 6'600 Personen mit Wohnsitz im Ausland wahlberechtigt, weshalb hier höhere Portokosten anfallen.

Anlässlich der Nationalratswahlen 2011 wurden insgesamt 25 Wahlvorschläge (Listen) eingereicht. Hätte ihnen allen das Recht zur Teilnahme an einem zentral organisierten Versand zugestanden, hätten allen Stimmberechtigten insgesamt 25 Wahlpropagandaprospekte zugestellt werden müssen. Es gilt nun zu bedenken, dass die leistungsfähigsten Verpackungsmaschinen höchstens 14 Beilagen zusammen verpacken können. Die Prospekte für die Nationalratswahlen hätten demnach mindestens in zwei verschiedene, ebenfalls miteinander verschweisste Umschläge verpackt werden müssen. Diese Annahme wird auch der nachfolgenden Berechnung zugrunde gelegt. Sie beruht zudem auf den übrigen, bereits im Kapitel 3.1 getroffenen Annahmen (eine Wahlbeilage pro Liste, der Flyer darf ein maximales Gewicht von 80mg2 nicht überschreiten, er muss im Format A5 bis A3 gehalten sein und auf der langen Seite auf das Format A5 gefalzt sein, sodass er in einem Kuvert der Grösse C5 Platz findet). Auf der Basis dieser Annahmen ergibt sich folgende Rechnung:

	Basel, Kanton	Auslandschweizer	Total
Gewicht Wahlunterlagen 2011 (Gramm)	80.00	120.00	
Portokosten NR bisher (ohne Zentrumsaufgabe) (CHF)	54'623	20'350	74'973
Auflage Kuverts (Ex.)	220'000	14'000	234'000
Kuverts (CHF)	6'644	1'385	8'029
Couvertieren, Verschweissen (CHF)	33'700	7'110	40'810
Gewicht mit Stimmkuverts (Gramm)	290.00	330.00	
Porto (CHF)			
Inland	110'853	133	
Deutschland		7'389	
Europa		19'811	
Übrige Länder		12'668	
Total Porto (CHF)	110'853	40'001	150'854
Differenz Portokosten zu NR bisher (CHF)	56'230	19'651	75'881
Total Mehrkosten (CHF)	96'574	28'146	124'720

Würde das Wahlpropagandamaterial bei Nationalratswahlen vom Kanton versandt, wären gegenüber heute mit Mehrkosten von rund 125'000 Franken zu rechnen, wobei auch hier der zusätzliche Personalaufwand noch nicht mitberücksichtigt ist. Der gegenüber den Grossratswahlen doch beachtlich höhere Betrag ergibt sich nicht nur aus den höheren Portokosten in Bezug auf die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, sondern auch dadurch, dass mit mindestens 25 Beilagen gerechnet werden muss, die nicht mehr in einem einzigen Umschlag Platz finden. Entsprechend müssen die Umschläge verschweisst werden.

4. Kosten für die Herstellung einer Wahlbroschüre und anschließendem Versand durch den Kanton

4.1 Herstellung und Versand von Wahlkreisbroschüren bei Grossratswahlen

Dem Anzugsteller schwebte bei der Einreichung seines Vorstosses ein "Wahlbüchlein mit Einzel- oder Doppelseiten", also eine Art Wahlbroschüre vor. Nachfolgend sollen die Kosten für die Herstellung einer derartigen Broschüre aufgelistet werden, die auf den Grundannahmen der Gesamterneuerungswahlen 2012 (Grosser Rat und Regierungsrat) beruhen. Es wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Die amtlichen Wahlinformationen (Vorwort des Regierungsrats, Informationen zur brieflichen und persönlichen Stimmabgabe, Öffnungszeiten der Wahllokale und Hinweis zum Vorgehen beim Verlust von Abstimmungsunterlagen) bilden einen integralen Bestandteil dieser Wahlbroschüre.
- Die Broschüre hat ein Seitenformat A5 auf Papier Cyclus print 80gm2.
- Der Druck beruht auf einem modernen Vierfarbendruck CMYK.
- Die Broschüre wird den amtlichen Wahlunterlagen (Wahlzettel) beigelegt.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

	a) Grossbasel- West	b) Grossbasel- Ost	c) Kleinbasel	d) Riehen	e) Bettingen	Total
Anzahl Seiten						
Titelblatt, Einleitung (wie Abstimmungsbrochure)	5	5	5	5	5	
Allgemeine Hinweise (Wahllokal-Öffnungszeiten, etc.)	3	3	3	3	3	
Liste Grossratswahlen: 2 Seiten pro Liste	24	22	28	18	4	
Liste RR-Wahlen: 2 Seiten pro Liste	14	14	14	14	14	
Total Seiten pro Wahlkreis	46	44	50	40	26	
Seiten pro Wahlkreis gerundet	48	48	52	40	28	
Anzahl Stimmberechtigte Mai 2013						
	37'251	30'563	24'986	13'562	742	107'104
Auflage (Ex.)	38'000	31'000	26'000	14'000	1'000	110'000
Porto						
Gewicht pro Heft 80gm2-Papier ¹⁾ (Gramm)	60.00	60.00	65.00	50.00	35.00	
Gewicht pro Heft 60gm2-Papier (Gramm)	45	45	48.75	37.5	26.25	
Gewicht Wahlunterlagen 2012						
	85.00	85.00	93.00	55.00	38.00	
Gewicht Wahlunterlagen mit Broschüre 80gm2 ¹⁾ (Gramm)	145.00	145.00	158.00	105.00	73.00	
Gewicht Wahlunterlagen mit Broschüre 60gm2 (Gramm)	130	130	141.75	92.5	64.25	
Porto Wahlunterlagen 2012 (CHF)						
	18'998.01	15'587.13	12'742.86	6'645.38	356.16	54'329.54
Porto Wahlunterlagen mit Broschüre 80gm2 (CHF)	26'261.96	21'546.92	17'615.13	9'289.97	371.00	75'084.97
Porto Wahlunterlagen mit Broschüre 60gm2 (CHF)	25889.445	21241.285	17615.13	6916.62	371	72033.48
Portodifferenz 60gm2 zu 80gm ² -Papier	372.51	305.63	0.00	2'373.35	0.00	3'051.49
Porto Mehrkosten mit Broschüre (80gm2)	7'263.95	5'959.79	4'872.27	2'644.59	14.84	20'755.43
Zusammenfassung Kosten Wahlbrochure						
als Beilage beim Versand der Wahlunterlagen		CHF				
Anzahl Sendungen	107'104					
Redaktion, Layout, Versandorganisation		0	wie Abstimmungserläuterungen			
Druck		40'235.00				
Porto		20'755.43				
Verpacken		0	keine Zusatzkosten, da die Broschüre die Beilage Merkblatt ersetzt			
Total		60'990.43				

Die Auflistung zeigt, dass die reinen Herstellungskosten für die Wahlbroschüren mit rund 41'000 Franken exkl. MWST zu veranschlagen sind. Weil die Sendungen gegenüber den Sendungen mit den amtlichen Informationen etwas schwerer würden, müssten mit zusätzlichen Portokosten in der Höhe von rund 21'000 Franken gerechnet werden, sodass die Material- und Portokosten für die Herstellung einer derartigen Wahlbrochure rund 61'000 Franken betragen

würden.

In diesen Kosten ist der Personalaufwand allerdings noch nicht eingerechnet, der für die Herstellung dieser Broschüren entstehen würde. Dieser dürfte jedoch beträchtlich sein, muss doch für jeden Wahlkreis eine Broschüre hergestellt werden. Um eine fehlerfreie Herstellung dieser Broschüren garantieren zu können, müssten die an den Wahlen teilnehmenden Gruppierungen die Vorlagen für ihre Wahlseiten zudem zu einem sehr frühen Zeitpunkt dem Kanton übermitteln.

4.2 Herstellung und Versand einer Wahlbroschüre bei Nationalratswahlen

Die Kosten für eine Wahlbroschüre bei Nationalratswahlen, bei denen der Kanton Basel-Stadt ein einziger Wahlkreis bildet, wurden nicht speziell berechnet. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie zunächst mit den Gesamtkosten der Wahlkreisbroschüren vergleichbar wären. Es müssten jedoch noch die zusätzlichen Portokosten beachtet werden, die als Folge eines Versands der Broschüre ins Ausland zu Händen der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer entstehen würden. Hier wären rund 28'000 Franken zu veranschlagen, entsprechend wären mit Gesamtkosten für eine Wahlbroschüre bei Nationalratswahlen in der Höhe von rund 90'000 Franken zu rechnen.

5. Notwendige Anpassung der rechtlichen Grundlagen

Ein aktives Engagement des Kantons bei der Verteilung des Wahlmaterials bedürfte aus Sicht des Regierungsrats in jedem Fall einer expliziten gesetzlichen Grundlage im Wahlgesetz. Es wären dabei folgende Varianten denkbar.

5.1 Versand der Flyer durch den Kanton ohne Beteiligung der Parteien

Es wäre denkbar, die Verpackung und den Versand der Wahlmaterialien zentral zu organisieren. Im Wahlgesetz wäre ein entsprechendes Engagement des Kantons zwingend zu regeln. Im Gesetz müsste zunächst der Grundsatz an sich festgehalten werden und die Frage, bei welchen Wahlen ein zentraler Versand überhaupt durchgeführt würde. Sodann wären im Gesetz selbst die Grundzüge des Verfahrensablaufs zu regeln. Darunter fällt etwa die Frage, wer zur Teilnahme am gemeinsamen Versand berechtigt ist (z.B. jede Liste). Zu regeln wären aber auch die Fristen, die von den Beteiligten eingehalten werden müssen sowie allfällige Voraussetzungen, unter denen eine Liste vom zentralen Versand ausgeschlossen werden könnte (z.B. Nichteinhaltung der Fristen, ggf. unzulässiges Werbematerial). Es gilt zu bedenken, dass jede Festlegung von allfälligen inhaltlichen Anforderungen an das Werbematerial diverse verfahrensrechtliche Fragen aufwirft, die ebenfalls im Gesetz selbst zu regeln wären. Inhaltliche Vorgaben an das Werbematerial existieren bisher erst im Kanton Bern (z.B. Unzulässigkeit von Unterschriftenbogen). Bisher sind noch keine Probleme bekannt geworden, die sich im Zusammenhang mit allfällig unzulässigem Werbematerial gestellt hätten – so ist auch offen, wie die Kantone, die einen zentralen Versand von Werbematerial bereits kennen, reagieren würden, wenn eine Gruppierung beispielsweise einen offensichtlich rassistischen Flyer versendet haben möchte, bei dem der Verdacht besteht, dass er gegen das Verbot der Rassendiskriminierung nach Art. 261^{bis} des Schweizerischen Strafbuchgesetzes vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) verstossen könnte.

5.2 Herstellung und Versand einer Wahlbroschüre durch den Kanton

Auch die Herstellung einer Wahlbroschüre wäre im Wahlgesetz selbst zu regeln. Das Gesetz müsste auch für diesen Fall die wesentlichen Elemente des Verfahrens regeln (Träger des Rechts zur Teilnahme an sich, Fristen für die Einreichung der elektronischen Vorlage). Auch hier würde sich die Frage der inhaltlichen Vorgaben an das Werbematerial stellen sowie die damit verbundenen verfahrensrechtlichen Probleme der Durchsetzung von allfälligen Sanktionsmassnahmen.

6. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Ansicht, dass das Engagement des Kantons im Bereich des Versands von Wahlpropagandamaterial nicht erwünscht ist. Würde der Staat eine entsprechende Dienstleistung anbieten, so müssten die entsprechenden rechtlichen Regelungen das Gebot der Rechtsgleichheit zwingend beachten und jeder Gruppierung, die auf einer eigenständigen Liste an den Wahlen teilnimmt, das Recht einräumen, ihr Werbematerial zu versenden. Übernimmt der Staat lediglich die Kosten für die Verpackung und den Versand des Materials, so wären die Gruppierungen immer noch dazu angehalten, das Werbematerial in ausreichender Menge herzustellen. Würde der Staat dagegen die vom Anzugsteller aufgeworfene Idee einer Wahlbroschüre anbieten, so hätte jede beliebige Gruppierung die Möglichkeit, ohne nennenswerten Kostenaufwand die Plattform der Wahlbroschüre für sich zu beanspruchen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dies dazu führen könnte, dass sich in Zukunft vermehrt Gruppierungen an den Wahlen beteiligen, deren Teilnahme weniger dem Anliegen der demokratischen Besetzung der Staatsorgane als der eigenen Selbstinszenierung dient.

Die Kosten, die sich mit einem zentralen Versand von Wahlpropagandamaterial verbinden, sind zwar nicht exorbitant, aber doch beachtlich. Die hier vorgenommenen Kostenrechnungen beruhen allesamt auf Annahmen, die für vergangene Wahlen zugetroffen haben. Es gilt zu bedenken, dass die veranschlagten Kosten jederzeit beträchtlich höher ausfallen können. Dies kann einerseits durch Kostenanpassungen bei Verpackung und Porto bedingt sein, aber andererseits auch dadurch, dass an den Wahlen bedeutend mehr Gruppierungen teilnehmen. Die Leistungsfähigkeit der Verpackungsmaschinen beschränkt sich technisch auf 14 Beilagen. Sobald mehr als 14 Listen teilnehmen, müssen die Unterlagen in zwei verschiedene Umschläge verpackt werden. Sind für Wahlen gar mehr als 28 Beilagen zu verpacken (z.B. Nationalratswahlen), so wären die Wahlflyer bereits auf drei verschiedene Umschläge zu verteilen, was jeweils erhebliche Mehrkosten bei Verpackung und Versand bewirkt. Für jeden Verpackungsgang sind wiederum 4 Tage Zeit einzurechnen, weshalb für einen Versand mit mehr als 28 Beilagen bereits fast drei Arbeitswochen Vorlaufzeit einzukalkulieren wären.

Neben den eigentlichen Material- und Portokosten ist jedoch auch mit einem erheblichen personellen Mehraufwand zu rechnen, was durch die Erfahrung in anderen Kantonen bestätigt wird. Der zentrale Versand von Wahlunterlagen ist regelmässig mit organisatorischen Schwierigkeiten verbunden, denn es zeigt sich immer wieder, dass die Gruppierungen ihr Werbematerial in einem anderen als im vorgegebenen Format oder nicht in ausreichender Menge oder nicht zum richtigen Zeitpunkt oder an einem falschen Ort hinterlegen. Im Hinblick auf die Komplexität eines zentralen Versands entstehen auch für die politischen Gruppierungen Sachzwänge, denen sie sich unterwerfen müssen: So werden sie formale Vorgaben und ev. auch inhaltliche Schranken bei der Gestaltung des Materials zu gewärtigen haben, und sie werden Fristen beachten müssen, die aus ihrer Sicht u.U. sehr ungünstig (weil mit beachtlicher Vorlaufzeit) berechnet sind.

Bei einem staatlichen Engagement wäre sodann der Staat dafür verantwortlich, dass die Werbematerialien richtig verpackt und mit den amtlichen Umschlägen des entsprechenden Wahlkreises verschweisst werden. Weiter müsste gewährleistet sein, dass einem allfälligen (versuchten) Missbrauch des staatlichen Angebots rechtsstaatlich korrekt begegnet werden könnte.

Aus Sicht des Regierungsrats gilt es weiter zu bedenken, dass das Angebot eines Versands von Wahlpropaganda eine Art der Parteienförderung darstellt. Auch wenn die Kantonsverfassung keinen expliziten Verfassungsvorbehalt formuliert, der für jede Staatsaufgabe eine verfassungsmässige Grundlage fordert, so ist doch darauf hinzuweisen, dass bei den Arbeiten zur neuen Kantonsverfassung bewusst auf die Verankerung einer Bestimmung verzichtet wurde, welche die staatliche Parteienförderung ermöglicht hätte.¹

¹ vgl. Bericht über die Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung vom 7. Mai 2004, Bericht Nr. 007 (abrufbar auf www.bs.ch/verfassungsrevision).

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug David Wüest-Rudin betreffend „Versand von Wahlinformation durch den Kanton“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin