



Panel citoyen: Evaluation von Bürger:innen-generierten Abstimmungsargumentarien

Ergebnisse einer Pilotstudie im Rahmen des
«Demokratie Labor Basel»

Jan Fivaz, Annique Lombard und Daniel Schwarz

März 2024

Berner Fachhochschule
Wirtschaft
Public Sector Transformation

Executive Summary

Ausgangslage

Im Rahmen der vorliegenden Studie des «Demokratie Labor Basel» wurde die aus den USA stammende Idee von Citizens' Initiative Reviews (CIR) im Vorfeld von Volksabstimmungen getestet und evaluiert. Bei diesem Instrument der partizipativen Demokratie erarbeitet ein per Zufallsentscheid aus der Bevölkerung rekrutiertes Bürgerpanel aus ca. 20 Bürger:innen einen sogenannten Bürgerbrief, der die wichtigsten Fakten sowie Pro- und Contra-Argumente einer anstehenden Abstimmungsvorlage auf zwei Seiten zusammenfasst. Dieser Bürgerbrief wird dann zusammen mit den Abstimmungsunterlagen allen Stimmberechtigten als zusätzliche Informationsquelle (quasi als Informationen von Bürger:innen für Bürger:innen) zugestellt.

Das vorliegende Projekt hat dieses Instrument im Vorfeld der Abstimmung vom 18. Juni 2023 zum Klimagesetz getestet und evaluiert. Zur Anwendung kam ein vereinfachtes und sehr schlankes Verfahren: Per Zufallsentscheid wurde ein Bürgerpanel bestehend aus 15 Basler:innen zusammengestellt, die an einem eintägigen Workshop einen solchen Bürgerbrief erstellt haben. Dieser wurde dann in einer Umfragestudie (je eine Umfragewelle vor und nach der Abstimmung, experimentelles Forschungsdesign) unter den 2'749 Teilnehmenden im Rahmen des Sample des «Demokratie Labor Basel» evaluiert.

Ergebnisse

Das Projekt hat zunächst gezeigt, dass ein Bürgerpanel auch in einem stark abgekürzten und vereinfachten Verfahren einen Bürgerbrief in ausreichender Qualität erarbeiten kann. In der Evaluation haben die Befragten dem Bürgerbrief ein überaus gutes Zeugnis bezüglich Verständlichkeit, Gestaltung, Länge, Qualität des Inhalts sowie dessen Neutralität bzw. Ausgewogenheit ausgestellt. Weiter wird dem Brief auch ein ausserordentlich hohes Vertrauen entgegengebracht. Den Informationen im Brief wurde stärker vertraut als denjenigen der politischen Parteien oder aus den Medien. Nur den Abstimmungsinformationen des Bundesrates vertrauten die Befragten noch mehr als dem Bürgerbrief.

Die Benutzungsquote des Briefes fiel ebenfalls sehr zufriedenstellend aus. Gut 62 Prozent der Studienteilnehmenden haben ihn gelesen. Wobei im Fall dieser Studie auch das besondere Setting des Forschungsprojekts zur hohen Lesequote beigetragen haben dürfte.

Entsprechend überrascht es nicht, dass sich 70 Prozent der Befragten dafür aussprechen, dass Bürgerbriefe generell als zusätzlich verfügbare Informationsquelle eingeführt werden sollten.

Allerdings zeigen sich in der Evaluation auch etwas kritischere Aspekte. So geben lediglich 33 Prozent derjenigen, die den Bürgerbrief gelesen haben, an, dass er ihnen zu einem Informationsgewinn verholfen hat, während zwei Drittel nichts Neues aus ihm gelernt haben. Ein möglicher Grund für das dennoch sehr gute Gesamturteil und die mehrheitliche Empfehlung zur Einführung könnte darin liegen, dass an der Studie überwiegend politisch sehr interessierte Personen teilgenommen haben, die persönlich bereits sehr gut über die Vorlage informiert waren, den Bürgerbrief jedoch als geeignetes Instrument zur Verbesserung der Informationsgrundlagen aller Stimmberechtigten einschätzen.

Effekte auf die Abstimmungsteilnahme und -entscheidung konnten nicht festgestellt werden.

Handlungsempfehlungen

Anhand der Studienergebnisse können die folgenden Handlungsempfehlungen formuliert werden:

1. **Einführung eines Bürgerbriefs bei Volksabstimmungen:** Die Studienergebnisse zeigen deutlich auf, dass dieses Instrument der partizipativen Demokratie eingeführt werden sollte. Die technisch-organisatorische Machbarkeit konnte nachgewiesen werden, die Studienteilnehmenden bewerteten den Bürgerbrief äusserst positiv – insbesondere der Aspekt des hohen Vertrauens, das den «Informationen von Bürger:innen für Bürger:innen» entgegengebracht wird, sollte betont werden – und sprechen sich klar für die Einführung aus.

2. **Einführung auf Probe:** Allerdings würde sich eine Einführung auf Probe aufdrängen, da einige wichtige Aspekte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht oder nur ungenügend abgeklärt werden konnten. Der Bürgerbrief sollte bei Volksabstimmungen während mindestens zwei Jahren ausprobiert und dabei wissenschaftlich begleitet und untersucht werden. Danach müsste über eine endgültige Einführung entschieden werden. Auf diese Weise können die potenziellen Effekte eines Bürgerbriefs auch mit weniger politisch interessierten Wähler:innen und bei weniger stark polarisierenden Abstimmungsvorlagen sowie bei Vorlagen, über die weniger intensiv berichtet wird, untersucht werden.
3. **Anpassungen des Durchführungskonzepts:** Auch wenn sich das vorliegende, sehr schlank gehaltene Konzept der Durchführung eines Bürgerpanels bewährt hat, drängen sich einige Anpassungen auf. Zum einen haben die Panel-Teilnehmenden darauf hingewiesen, dass etwas mehr Zeit zur Verfügung stehen sollte. Auch stellt sich die Frage, ob ein Panel nicht auch gleich für mehrere Abstimmungstermine einberufen werden könnte. Die Grösse von ca. 20 Personen für ein Bürgerpanel hat sich hingegen bewährt.
4. **Anpassungen beim Rekrutierungsverfahren:** In der vorliegenden Studie wurden die Panelteilnehmenden aus dem Sample des «Demokratie Labor Basel» rekrutiert. Bei einer generellen Einführung des Instruments müsste jedoch das Rekrutierungsverfahren angepasst und in zwei Stufen durchgeführt werden. Zunächst würden zufallsbasiert Einladungsbriefe verschickt, mit dem Ziel, mindestens 100 Interessierte zu finden. Bei einer Teilnahmequote von 5 Prozent wären dies mindestens 2'000 Personen, die angeschrieben werden müssten. Im Rahmen der Anmeldung müssten die Interessierten auch einen Fragebogen mit Angaben zu ihrem Bildungsabschluss und der politischen Orientierung beantworten. Anhand dieser Angaben kann dann in einer zweiten Runde aus den 100 Interessierten ein möglichst repräsentatives Sample zusammengestellt werden.
5. **Weitere wissenschaftliche Studien:** Schliesslich drängen sich auch weitere Forschungsbemühungen auf. Zurzeit werden in der Schweiz neben dem vorliegenden Projekt noch zwei weitere Forschungsprojekte durchgeführt, die sich mit der Einführung von Bürgerbriefen befassen. Die jeweils angewandten Ansätze zur Durchführung und Organisation der Bürgerpanels unterscheiden sich jedoch deutlich. Daher wäre es sinnvoll, eine vergleichende Analyse zu erstellen. So liesse sich zeigen, ob einzelne Elemente der verschiedenen Ansätze allenfalls kombiniert werden könnten. Weiter drängt es sich auf, das Instrument des Bürgerbriefs über einen längeren Zeitraum und bei verschiedenen Abstimmungsvorlagen zu untersuchen und nicht nur experimentell bei einzelnen ausgesuchten Abstimmungen.

Das «Demokratie Labor Basel» ist Projekt des gleichnamigen Vereins (www.demokratielabor.ch). Zwischen 2022 und 2024 werden in mehreren Teilprojekten demokratische Reformansätze verfolgt und in Pilotstudien ausprobiert. Die Durchführung der wissenschaftlichen Arbeiten obliegt dem Institut Public Sector Transformation (IPST) der Berner Fachhochschule BFH (www.bfh.ch/de/forschung/forschungsbe-reiche/public-sector-transformation).

Finanziert wird das Projekt von der Stiftung Mercator Schweiz und der Raiffeisen Jubiläumstiftung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Workstattbericht zum Bürgerpanels	3
2.1	Zieldefinition des Bürgerpanels	3
2.2	Rekrutierung der Teilnehmenden	3
2.3	Durchführung des Anlasses und der Online-Bereinigung	3
2.4	Das Ergebnis des Panels: Der Bürgerbrief	5
2.5	Beurteilung des Panels durch die Teilnehmenden	8
2.6	Fazit zur Durchführung des Bürgerpanels	11
3	Evaluationsstudie: Forschungsdesign und Datenerhebung	12
3.1	Evaluationsstudie: Forschungsdesign	12
3.2	Evaluationsstudie: Datenerhebung und -gewichtung	12
4	Empirische Evaluationsstudie	15
4.1	Grundeinstellungen zum Thema «Klimawandel»	15
4.2	Informationsstand und Informationsquellen	16
4.3	Beurteilung des Bürgerbriefs	20
4.4	Einführung eines Bürger-Panels	24
4.5	Auswirkungen auf Abstimmungsteilnahme und -entscheid	27
5	Fazit und Handlungsempfehlungen	30
6	Literaturverzeichnis	33

1 Einleitung

Seit einigen Jahren werden auch in der Schweiz immer häufiger Instrumente der partizipativen Demokratie ausprobiert. Im Ausland ist dies schon seit längerem und deutlich häufiger der Fall. Immer wieder ist sogar von einer eigentlichen deliberativen Welle, die viele demokratische Länder erfasst habe, die Rede (OECD 2020).¹ Zudem ist man im Ausland oft bereits über das Teststadium hinausgekommen und hat solche neuen Formen der Bürgerbeteiligung² als Ergänzung der bestehenden demokratischen Strukturen fest eingeführt.

Die partizipative Demokratie kann viele unterschiedliche Formen annehmen. Die häufigste Form ist ein thematisch fokussierter Bürgerrat («Citizen Assembly»), in dem per Losverfahren ausgewählte Bürger:innen ein bestimmtes Thema diskutieren und Lösungen entwickeln, die anschliessend in der Regel als Empfehlungen, ab und zu auch als verbindliche Vorschläge in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden. Ebenfalls zur partizipativen Demokratie gehören einerseits partizipative Budgets, bei denen Bürger:innen bestimmen können, wie ein Teil des öffentlichen Budgets verwendet werden soll, andererseits ständige Bürgerräte, die wie eine zweite Parlamentskammer funktionieren (vgl. Wäspi et al. 2023).³

Eher selten sind hingegen die sogenannten «Citizens' Initiative Review (CIR)». Da aber diese Beteiligungsform die partizipative mit der direkten Demokratie verknüpft, ist sie gerade für die Schweiz mit ihren ausgeprägten direktdemokratischen Instrumenten auf allen föderalen Ebenen besonders interessant. Der Ansatz stammt ursprünglich aus den USA, wo direktdemokratische Instrumente auf der Ebene der Bundesstaaten durchaus üblich sind. Den Anfang machte 2010 Oregon, das CIRs eingeführt hat, um den Wähler:innen bei Volksabstimmungen eine bessere Informations- und Entscheidungsgrundlage bieten zu können (Gastil et al. 2014). Typischerweise laufen CIRs wie folgt ab: Zufallsbasiert (per Losverfahren) wird ein Bürgerpanel aus 20-24 Bürger:innen ausgewählt. Diese treffen sich anschliessend an vier bis fünf Tagen zu Workshops, um sich von Vertreter:innen der Pro- und Contra-Seiten sowie neutralen Expert:innen über die anstehende Abstimmung informieren zu lassen. Danach erstellen sie ein «Citizens' Statement», das auf ein bis zwei Seiten eine Zusammenstellung sowohl der zentralen Informationen zur Vorlage als auch der aus ihrer Sicht wichtigsten Pro- und Contra-Argumente enthält. Dieses «Citizens' Statement» wird dann als zusätzliche Informationsgrundlage allen Bürger:innen im Vorfeld der Abstimmung zugestellt (Gastil et al. 2023).

CIRs zielen darauf ab, dass die Informationen von Bürger:innen für Bürger:innen ohne Einflussnahme politischer Akteure erstellt werden, was für Neutralität und Sachorientierung sorgen soll. Zudem werden die Teilnehmenden der CIRs ausgelost, was den Einfluss durch die Politik verhindern und das Vertrauen in die «Citizens' Statements» stärken soll. Seit 2010 wurden CIRs in weiteren US-Bundesstaaten sowie in Irland und Finnland ein- bzw. durchgeführt.

Der Ansatz, stösst auch in der Schweiz seit einiger Zeit auf zunehmendes Interesse. Das vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierte Projekt «DemoScan» (<https://demoscan.ch>) hat seit 2019 in Sion, Genf, Bellinzona und im Kanton Aargau CIRs als Pilotprojekte durchgeführt und wissenschaftlich

¹ Die neuen Formen der partizipativen Demokratie, bei denen sich die Bürger:innen jenseits von Wahlen oder Abstimmungen selbst und ohne Beteiligung der sonstigen politischen Akteure wie z.B. Parteien oder Verbände in politische Prozesse und Entscheidungen einbringen können, werden in der Politikwissenschaft oft als «deliberative Demokratie» bezeichnet. In diesem Bericht wird hingegen der im deutschen Sprachraum gängigere Begriff der «partizipativen Demokratie» verwendet.

² In diesem Bericht wird, wenn Bürgerinnen und Bürgern erwähnt werden, eine geschlechterneutrale Schreibweise («Bürger:innen») verwendet, während bei kombinierten Begriffen weiterhin die männliche Schreibweise verwendet wird (z.B. «Bürgerrat», «Bürgerbrief» oder «Bürgerbeteiligung»).

³ Der Schlussbericht zum Projekt «Citizen Council» des Demokratie Labor Basel kann hier heruntergeladen werden: <https://demokratielabor.ch/de/blog/ergebnisse-buergerraete>.

begleitet. Anstelle der englischen Begriffe wurden die Anlässe als «Panel Citoyen» oder «Bürgerpanel» und das «Citizens' Statement» als «Bürgerbrief» bezeichnet. Bezüglich des Vorgehens orientiert sich das DemoScan-Projekt sehr stark am Vorbild aus Oregon. Die aktuellsten Durchführungen von Bürgerpanels fanden anlässlich der Abstimmung zum Klima- und Innovationsgesetz vom 18. Juni 2023 in Bellinzona und im Kanton Aargau statt.

Ebenfalls vom SNF finanziert untersucht ein Forschungsprojekt der Universität Bern im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 77 zur digitalen Transformation partizipative Ansätze, die jedoch nicht mehr in kleinen Gruppen physisch vor Ort, sondern in grösseren Gruppen von mehreren hundert Bürger:innen online durchgeführt werden. Dabei wird die eigens entwickelte Partizipationsplattform «Demokratiefabrik» (<https://www.demokratiefabrik.ch>) eingesetzt. Dass dies grundsätzlich möglich ist, konnte 2021 nachgewiesen werden, als über die Plattform mehrere hundert Bürger:innen in Köniz den Fragebogen der Online-Wahlhile «smartvote» für die anstehenden Gemeindewahlen zusammengestellt haben (Gianola et al. 2023). Neben der technischen und organisatorischen Durchführbarkeit konnte zudem gezeigt werden, dass das Verfahren auch bei inhaltlich relativ anspruchsvollen Aufgaben erfolgreich zum Abschluss gebracht werden kann. Auch dieses Forschungsprojekt führte im Vorfeld der Abstimmung zum Klimagesetz 2023 ein (Online-) Bürgerpanel durch.

Vor dem Hintergrund der beiden erwähnten Forschungsprojekte wurde im Rahmen des «Demokratie Labor Basel» ein drittes Bürgerpanel durchgeführt, das sich ebenfalls mit dem Klimagesetz beschäftigte. Dieses Bürgerpanel fand zwar wie dasjenige des DemoScan-Projektes ebenfalls als physischer Anlass statt, jedoch in einer stark vereinfachten und gekürzten Variante. So wurden die Teilnehmenden nur für einen statt für vier bis fünf Tage aufgebeten und bei der redaktionellen Arbeit am Bürgerbrief wurden sie vom Projektteam unterstützt. Ziel des Projektes war es herauszufinden, ob nicht auch mit einem deutlich geringeren Aufwand als bei der Original-Variante ein ebenfalls nützliches, qualitativ hochstehendes und zuverlässiges Ergebnis erzielt werden kann. Die personellen und finanziellen Aufwände des «klassischen» Verfahrens sind beachtlich, was bei einem Einsatz auf Bundesebene oder in grösseren Städten und Kantonen eine untergeordnete Rolle spielen mag, doch für viele kleine und mittlere Gemeinden und Kantone ein erhebliches Hindernis darstellen kann. Neben der Durchführung des Bürgerpanels (Machbarkeitsanalyse) wurde auch eine Evaluation des Bürgerbriefs durchgeführt. Dazu wurde den 2'771 Basler:innen, die sich im Online-Sample des «Demokratie Labor Basel» registriert haben, der Bürgerbrief zugestellt. Die Angeschriebenen wurden anschliessend gebeten, ihre Beurteilungen im Rahmen einer Online-Umfrage abzugeben.

Somit fanden im Mai/Juni 2023 drei Testläufe mit jeweils unterschiedlichen Settings statt: Einmal die Originalvariante (DemoScan), einmal eine reine Online-Variante (Demokratiefabrik) und einmal ein abgekürztes «Quick & Dirty»-Verfahren (Demokratie Labor Basel). Eine vergleichende Analyse der drei Projekte ist für die Zukunft geplant, in diesem Bericht werden jedoch vorerst nur die Erfahrungen aus dem Projekt des «Demokratie Labor Basel» ausgewertet.

Im nachfolgenden Abschnitt 2 wird die Organisation und Durchführung des Bürgerpanels vergleichbar mit einem Werkstattbericht beschrieben. Die darauffolgenden Abschnitte nehmen eine quantitative Evaluation des Bürgerbriefes vor: Abschnitt 3 widmet sich dem Forschungsdesign und der Datenerhebung, Abschnitt 4 präsentiert die Resultate. Dabei stehen zum einen die Beurteilung des Bürgerbriefs bezüglich Umfang, Informationsgehalt und Neutralität im Vordergrund, zum anderen mögliche Effekte auf die Abstimmungsteilnahme und die Entscheidungsfindung. Die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen im Hinblick auf weitere Forschungsaktivitäten und den möglichen Einsatz von Bürgerpanels finden sich im Abschnitt 5.

2 Werkstattbericht zum Bürgerpanels

2.1 Zieldefinition des Bürgerpanels

Das konkrete Ziel der Durchführung des Bürgerpanels war es, unter Einbezug von Bürger:innen für die Abstimmung zum Klimagesetz vom 18. Juni 2023 einen Bürgerbrief bestehend aus allgemeinen Informationen zur Vorlage sowie einem Pro- und Contra-Argumentarium zu erstellen. Dieses Argumentarium sollte dabei nicht mehr als zwei Seiten umfassen und eine neutrale Entscheidungshilfe bieten.

2.2 Rekrutierung der Teilnehmenden

Der Rekrutierungsprozess für die Teilnehmenden am Bürgerpanel fand folgendermassen statt: Im Rahmen des Gesamtprojekts «Demokratie Labor Basel» wurde bereits im Herbst 2022 aus der Basler Bevölkerung (über 16-jährige Einwohner:innen) zufallsbasiert ein Sample von 40'000 Personen ausgewählt und per Brief angeschrieben. Davon willigten rund 2'800 Personen ein, wiederholt an Teilprojekten (wie beispielsweise das Bürgerpanel) teilzunehmen. Im Rahmen der Registrierung der Sample-Teilnehmenden wurden auch persönliche Angaben wie beispielsweise die politische Orientierung, das Alter, das Geschlecht oder der Bildungsabschluss erhoben.

Von den 2'800 Personen im Studien-Sample wurden zehn Prozent zufällig ausgewählt und eingeladen am Bürgerpanel teilzunehmen. Die eingehenden Anmeldungen wurden auf deren Diversität und eine möglichst ausgeglichene Repräsentation in Bezug auf politische Orientierung, Alter, Geschlecht und Bildungsabschluss hin analysiert. Insgesamt waren deutlich weniger Bürger:innen bereits sich in einem solchen Panel zu engagieren als ursprünglich erhofft. Daher musste eine zweite Einladung an weitere zehn Prozent der Sample-Teilnehmenden verschickt werden. Zudem hatte sich gezeigt, dass sich beim ersten Aufruf kaum Personen aus dem rechten politischen Lager gemeldet hatten. Daher wurden diese gezielt mit einem Erinnerungsschreiben nochmals kontaktiert und zu einer Teilnahme am Panel ermutigt.

So gelang es schliesslich 23 definitive und bestätigte Zusagen zu erzielen und auch das politisch rechte Lager war nun besser vertreten. Allerdings mussten zwei Personen vor dem Panel-Anlass wegen Covid-Erkrankungen kurzfristig absagen und sechs Personen blieben dem Panel ohne Abmeldung oder Entschuldigung fern. Dies führte zur effektiven Teilnahme einer recht divers zusammengesetzten Gruppe von schliesslich 15 Personen. In einer so kleinen Gruppe ist es nicht möglich alle Bevölkerungsgruppen statisch korrekt repräsentativ zu berücksichtigen. Es konnte aber sichergestellt werden, dass die Geschlechter, Altersgruppen, politischen Lager und auch die Ausländer:innen angemessen vertreten waren.

Bei dem Anschreiben mit der Bitte zur Anmeldung für das Bürgerpanel wurden explizit auch Personen, die (noch) nicht stimmberechtigt waren oder sich nur wenig für Politik interessieren, zur Teilnahme motiviert. Als zusätzlichen Anreiz sowie mit Blick auf den zeitlichen Aufwand wurde den Panel-Teilnehmenden eine Entschädigung von 100 CHF sowie eine kostenlose Verpflegung über Mittag und in den Kaffeepausen versprochen.

2.3 Durchführung des Anlasses und der Online-Bereinigung

Das Panel fand am Samstag, 15. April 2023 von 09.00 bis 15.30 Uhr im kHaus in Basel statt. Der Anlass war in die drei Phasen «Verstehen», «Eintauchen und Deliberieren» sowie «Entscheiden und Feinschliff» gegliedert (vgl. Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1: Ablauf des Panel-Anlasses



In der ersten Phase (Verstehen) wurden die Teilnehmenden begrüsst und umfassend über die Ziele des Tages und den Ablauf des Bürgerpanels informiert. Zum Abschluss des thematischen Einstiegs wurden die Politikerin Laetitia Block von der SVP Basel-Stadt und der Politiker Remo Oser (Die Mitte BL) als Vertretende für je eine Befürworter- und Gegner-Partei zu einer Debatte eingeladen, die von einer Vertreterin des Vereins «Discuss it»⁴ moderiert wurde. Im Anschluss daran konnten auch die Panelteilnehmenden Fragen stellen und mitdiskutieren. Somit wurden bereits in diesem Teil die wichtigsten Argumente der Ja- und Nein-Seite lebhaft vermittelt und in einem Streitgespräch teilweise auch relativ intensiv angefochten und verteidigt.

In der zweiten Phase (Eintauchen & Deliberieren) wurden die Teilnehmenden in vier Gruppen aufgeteilt und erhielten eine umfangreiche Dokumentation von Informationen und Zeitungsberichten über das zur Abstimmung anstehende Klimagesetz (z.B. zum Inhalt, zur Vorgeschichte oder zur Behandlung im Parlament) und eine knappe Stunde Zeit diese individuell zu lesen. Danach wurden in den Gruppen diskutiert sowie Listen mit Pro- und Contra-Argumenten verfasst, die dann auch priorisiert werden mussten. Danach wurden die Argumente der Gruppen zusammengetragen und gegenseitig begutachtet, so dass das Moderationsteam schliesslich eine Abstimmung über die Argumente durchführen konnte, um eine Auswahl der wichtigsten Aspekte zu berücksichtigen. Beabsichtigt war, dass die jeweils drei wichtigsten Pro- und Contra-Argumente bestimmt werden konnten. Die Abstimmung wurde in zwei Runden abgehalten, damit erneut im Plenum diskutiert werden konnte, ob noch wichtige Punkte fehlen, die ergänzt werden sollten. So einigten sich die Panel-Teilnehmenden auf die Argumente, die im Bürgerbrief aufgeführt werden sollten.

Die dritte Phase (Entscheiden & Feinschliff) widmete sich den Details im Text des Briefes und wurde zunächst wiederum in verschiedenen Gruppen durchgeführt, gefolgt von einer Feedback-Runde im Plenum und der finalen Abstimmung über den Bürgerbrief. Alle Beteiligten konnten so einstimmig den Inhalt des Bürgerbriefes befürworten. Zum Schluss wurden ein Ausblick über das laufende Projekt gegeben und die Teilnehmenden mit einer Geschenktasche inklusive den 100 CHF verdankt und 15.30 Uhr verabschiedet.

Beim Abschluss des Panels lag trotz aller Bemühungen lediglich eine Rohfassung des Bürgerbriefes vor, die noch einige sprachliche Korrekturen notwendig machte. Diese wurden durch das Moderationsteam der BFH vorgenommen. Die sprachlich angepasste Fassung wurde anschliessend den Teilnehmenden für Feedbacks per E-Mail zugesendet. Es gab dazu zwar noch zahlreiche Rückmeldungen, die bezogen sich jedoch nur noch auf Details und Präzisierungen, die vom Moderationsteam eingearbeitet wurden, jedoch nicht mehr auf Grundsätzliches.

Die Rückmeldungen betrafen in mehreren Nennungen die Länge des Textes mit dem Wunsch das Dokument noch weiter zu kürzen. Eine Person fügte Beispiele für Kürzungen und Umformulierungen der Argumente an. Eine andere Person regte an, die Darstellung mit der Gegenüberstellung der Argumente zu überdenken, weil diese so verstanden werden könnte, dass sich die Argumente jeweils auf die direkt gegenüberliegenden Punkte beziehen könnten.

⁴ Vgl. <https://www.discussit.ch/>

An den Argumenten und der Struktur des Textes wurde jedoch nichts Grundsätzliches mehr bemängelt, so dass eine Version mit den diesen letzten Änderungen erneut den Panel-Teilnehmenden zugestellt und von diesen offiziell abgesegnet wurde.

2.4 Das Ergebnis des Panels: Der Bürgerbrief

In den nachfolgenden Abbildungen 2.2 und 2.3 werden die erste und die zweite Seite des Bürgerbriefs wiedergegeben. Die erste Seite enthält eine Erklärung, was der Bürgerbrief ist und wie er zustande gekommen ist, sowie allgemeine Informationen zum Klimagesetz, während auf der zweiten Seite jeweils drei Pro- und Contra-Argumente und auch Gründe dafür, weshalb diese wichtig sind, aufgeführt werden.

Abbildung 2.2: Bürgerbrief (erste Seite)



Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Bern University of Applied Sciences

Demokratie
Labor 
demokratielabor.ch

Bürger:innen-Brief

Zur Abstimmung über das **Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) vom 30. September 2022 («Klimazielgesetz»)**

Über den Bürger:innen-Brief

- Dieser Bürger:innen-Brief wurde von einem zufällig ausgewählten Bürger:innen-Panel im Rahmen des Forschungsprojektes Demokratie Labor Basel am 29. April 2023 ausgearbeitet. Das Panel bestand aus 15 Basler:innen und war nach Geschlecht, Alter und politischen Standpunkten divers zusammengesetzt.
- Der Brief enthält **allgemeine Informationen** sowie **drei Pro- und drei Contra-Argumente** für die am 18. Juni 2023 anstehende Abstimmung zum Klimazielgesetz. Die Teilnehmenden des Panels haben diese Argumente **als jeweils wichtigste Argumente** für die Annahme des Klimazielgesetzes und für die Ablehnung des Klimazielgesetzes herausgearbeitet.
- **Sämtliche Inhalte wurden von den Teilnehmenden des Panels selbst erarbeitet mit dem Ziel, ihren Mitbürger:innen eine zusätzliche Informations- und Entscheidungsgrundlage anzubieten.**
- Die Inhalte des Bürger:innen-Briefes stellen weder die offiziellen Positionen des Kantons Basel-Stadt noch die von Parteien oder anderen Organisationen dar. Das Projektteam des Demokratie Labor Basel hat lediglich bei der sprachlichen und stilistischen Schlussredaktion geholfen.

Allgemeine Informationen zum Klimazielgesetz

- Die Schweiz hat sich zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens verpflichtet. Mit dem Klimazielgesetz werden diese Klimaziele in der Schweiz gesetzlich verankert.
- Das Gesetz verfolgt hauptsächlich die folgenden Ziele:
 - Die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen und die Anwendung von Negativ-Emissionstechnologien;
 - Anpassung an und Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels;
 - Ausrichtung der Finanzmittelflüsse auf eine emissionsarme und gegenüber dem Klimawandel widerstandsfähige Entwicklung.
- Für die Verminderung der Treibhausgase sind Zwischenziele vorgesehen. Für die Sektoren Verkehr, Industrie und Gebäude gibt es unterschiedliche Richtwerte.
- Der Bund fördert im Rahmen eines Impulsprogramms den Ersatz von fossil betriebenen Heizungen über einen Zeitraum von zehn Jahren mit 200 Millionen Franken pro Jahr.
- Das Klimazielgesetz stellt den indirekten Gegenvorschlag des Parlaments zur Gletscher-Initiative dar. Zur Abstimmung kommt es, da die SVP die für ein Referendum nötigen Unterschriften gesammelt hat.
- Gemäss dem Klimazielgesetz sichert der Bund Unternehmen bis zum Jahr 2030 Finanzhilfen zur Förderung der Anwendung von neuen Technologien und Prozessen zu, wenn diese der Erreichung der Klimaziele dienen.

Abbildung 2.3: Bürgerbrief (zweite Seite)



Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Bern University of Applied Sciences



Demokratie
Labor

demokratielabor.ch

Pro-Argumente

Trendwende zu Nachhaltigkeit schaffen

Argument: Die Gesellschaft erhält mit dem Klimazielgesetz konkrete und wirksame Werkzeuge an die Hand, um fossile Energieträger zu ersetzen. Dies ist ein wichtiger Schritt, um die Trendwende hin zu einer nachhaltigeren Zukunft zu schaffen.

Dies ist wichtig, weil der aktuelle Umgang mit Energie nicht im Einklang mit den planetaren Grenzen steht. Extreme Wetterphänomene nehmen beobachtbar und fühlbar weiter zu. Sie sind statistisch nachweisbar und signifikant. Es muss daher jetzt gehandelt werden.

Verantwortung übernehmen

Argument: Mit der Annahme des Gesetzes wird Verantwortung übernommen: Zukünftige Generationen sollen nicht mit den negativen Konsequenzen des Handelns aktueller Generationen belastet werden. Die Schweiz hat gemeinsam mit 194 weiteren Parteien (Einzelstaaten und der EU) das Abkommen von Paris unterzeichnet (UNFCCC 2023) und sich darin verpflichtet, diese Verantwortung zu übernehmen. Mit dem Gesetz wird diese Verpflichtung angegangen.

Dies ist wichtig, weil die Schweiz als wirtschaftlich starkes Land mit einem grossen Pro-Kopf-Ressourcenverbrauch eine Vorbildfunktion einnehmen muss, wenn den zukünftigen Generationen eine gesunde Umwelt übergeben werden soll.

Abhängigkeit von Energieimporten reduzieren

Argument: Heute ist die Schweiz für ca. 70 Prozent der benötigten Energie vom Ausland abhängig (BFS 2022). Über zwei Drittel der in der Schweiz verbrauchten Energie stammt aus nicht-erneuerbaren Quellen; hauptsächlich Erdöl und Kernenergie (BFE 2021). Das Klimazielgesetz setzt den Anreiz und stellt finanzielle Ressourcen für Forschung und Entwicklung zur Verfügung, um die bereits vorhandene Energieproduktion im Inland besser zu nutzen, stärker zu fördern und auszubauen.

Dies ist wichtig, weil sich durch das Ersetzen fossiler Energieträger die Abhängigkeit der Schweiz vom Ausland verringert. Zugleich werden durch die Transformation des Energiesektors und die Investitionen in Forschung und Industrie neue und nachhaltige Geschäftsfelder und Arbeitsplätze in der Schweiz geschaffen.

Contra-Argumente

Fehlende Ressourcen für Umsetzung

Argument: Auf dem Arbeitsmarkt fehlen bereits heute in vielen Bereichen Fachkräfte. Der Technologiewandel und der Ausbau erneuerbarer Energie-Infrastrukturen erfordern zusätzliche Fachkräfte und umfangreiche materielle Ressourcen. Das Gesetz zeigt nicht auf, wie diese Problematik angegangen werden kann bzw. soll.

Dies ist wichtig, weil das Gesetz die Ziele hochsteckt und nicht klar ist, ob die dafür notwendigen Ressourcen und Fachkräfte in ausreichender Menge zur Verfügung stehen.

Umweltlasten durch Ausbau erneuerbarer Energie

Argument: In Europa ist die Schweiz bereits heute eines der Länder mit dem niedrigsten Energie-Selbstversorgungsgrad. Wenn die gesamte Energie aus erneuerbaren Quellen stammen soll, müsste die inländische Stromproduktion stark ausgebaut werden.

Dies ist wichtig, weil deshalb nach Annahme des Gesetzes mit einem grossflächigen Ausbau von Solarpanels, Wasserkraftwerken und Windkraftanlagen gerechnet werden muss. Dies hätte Eingriffe in die Natur - unter anderem auch in Gebirgstälern und hochalpinen Gebieten - zur Folge. Diese Eingriffe könnten nicht zuletzt der Biodiversität schaden, die touristische Attraktivität vermindern und sich somit negativ auf die Wirtschaft auswirken.

Versorgungssicherheit nicht gewährleistet

Argument: Es bestehen Zweifel, dass die Versorgungssicherheit mit erneuerbaren Energien allein gewährleistet werden kann. Es ist ein Risiko vorhanden, dass die Versorgungssicherheit bei Annahme des Gesetzes mittelfristig nicht gewährleistet werden kann. Entstehende Versorgungsengpässe könnten zu Versorgungsunsicherheit und höheren Energiepreisen führen.

Dies ist wichtig, weil in Zukunft mit einem weiter steigenden Energiebedarf zu rechnen ist. Die Abhängigkeit von erneuerbaren Energien wächst, weil mittel- oder langfristig auf Kernkraftenergie und fossile Energien verzichtet werden muss. Gegenwärtig kann nicht davon ausgegangen werden, dass allfällige neue Technologien diese Lücken vollständig kompensieren werden können.

2.5 Beurteilung des Panels durch die Teilnehmenden

Im Nachgang an das Bürgerpanel wurde ein über die Online-Umfrageplattform «Qualtrics» der BFH ein Feedback-Formular versendet, das von allen 15 Teilnehmenden beantwortet worden ist. Es zeigt sich, dass die Zufriedenheit mit dem Panel insgesamt sehr hoch war. Nicht weniger als 73 Prozent der Teilnehmenden waren «sehr zufrieden» und 27 Prozent waren «eher zufrieden».

Bei den unterschiedlichen Aspekten der Panel-Organisation gab es nur geringe Unterschiede. Am besten wurden die Aspekte «Formulierung der Zielsetzung des Bürgerpanels», die «Unterstützung durch das Organisationsteam» und die «Räumlichkeiten» beurteilt (alle mit einem Durchschnittswert von 4.8 auf einer Skala von 1 bis 5). Leicht tiefer fiel die Bewertung bei den «vorgängig bereitgestellten Informationen» und der «klaren und zielführenden Struktur des Panels» (beide rund 4.5 Punkte) aus.

Mit der «Unparteilichkeit des Moderationsteams» war eine Person nur «eher zufrieden» während die übrigen «sehr zufrieden» waren. Etwas breiter gestreut liegen die Antworten bei der Frage, ob es dem Moderationsteam gelungen ist, die «notwendige Unterstützung für die Beschreibung und Entwicklung von Pro- und Contra-Argumenten» zu erbringen. Sieben Personen fanden dies sei «sehr gut gelungen», sechs es sei «eher gut gelungen» und zwei Personen fanden es sei nur «mittelmässig gut gelungen».

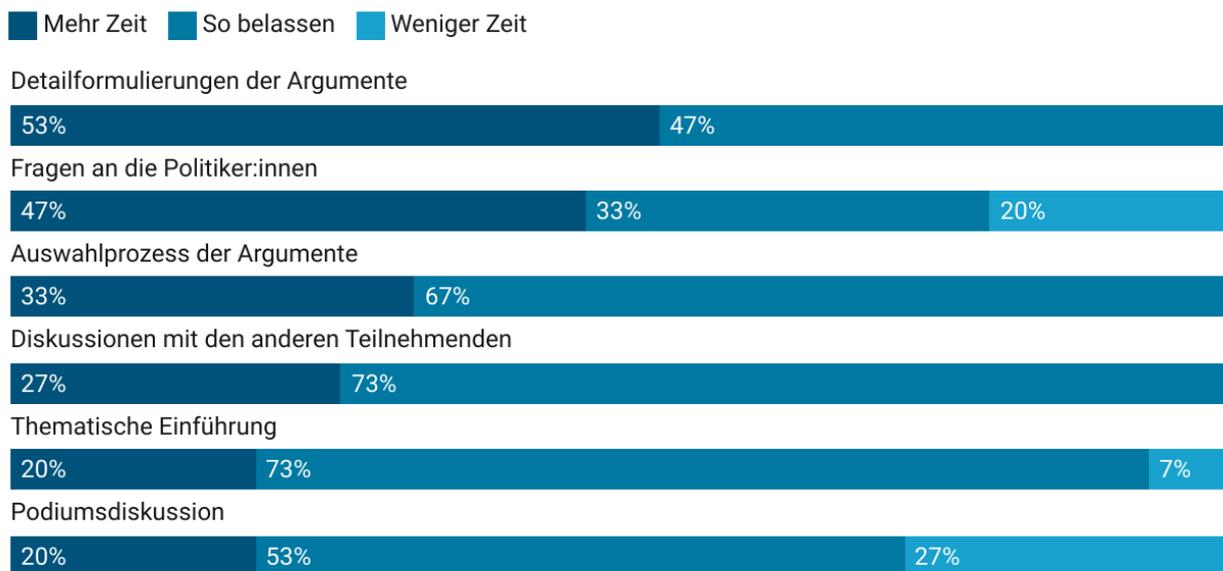
Die Zufriedenheit mit einzelnen Programmpunkten ergab folgende Reihenfolge: Am besten schnitt der «Auswahlprozess der Argumente» mit einer durchschnittlichen Bewertung von 4.0 Punkten auf einer Skala von 1 bis 5 ab, gefolgt von den «Diskussionen mit den anderen Teilnehmenden» mit 3.9 Punkten sowie der «thematischen Einführung» und der «Detailformulierung der Argumente» mit jeweils 3.8 Punkten. Deutlich schlechter bewertet wurden hingegen die «Fragen an die Politiker:innen» mit 3.1 und die «Podiumsdiskussion» mit 2.8 Punkten.

Ein zentraler Punkt war die Beurteilung der zur Verfügung stehenden Zeit für das Bürgerpanel (ein Tag im Vergleich zu den vier bis fünf Tagen bei der Original-Version). Diesbezüglich waren neun Personen der Meinung die zur Verfügung gestandene Zeit habe ausgereicht, während sich fünf Teilnehmende etwas mehr und eine Person deutlich mehr Zeit gewünscht hätten. Insofern kann aus diesen Antworten geschlossen werden, dass im vorliegenden Panel ein einzelner Sitzungstag für etwa zwei Drittel der Teilnehmenden ausreichend war, es sich aber schon um ein Minimum handelt, das für einen solchen Prozess vorgesehen werden sollte. Ein Umfang von eineinhalb oder zwei Tagen wäre daher bei zukünftigen Durchführungen zu prüfen.

Auch wenn meisten Programmpunkte als generell gut bewertet wurden, zeigt sich in

Abbildung 2.4, dass die Teilnehmenden für die einzelnen Programmpunkte doch mehr oder weniger Zeit eingeplant hätten. Die meisten Nennungen für «mehr Zeit» betrafen die «Detailformulierung der Argumente», die «Fragen an die Politiker:innen» und den «Auswahlprozess der Argumente». Betreffend die Frage- und Diskussionsrunde mit den Politiker:innen gab es aber immerhin auch 20 Prozent der Teilnehmenden, die dafür weniger Zeit verwendet hätten. Weniger Zeit hätte gemäss den Rückmeldungen vor allem für die «Podiumsdiskussion» eingeplant werden können. Bei der «thematische Einführung» gingen die Meinungen mit 20 Prozent für mehr und sieben Prozent für weniger Zeit sowie einer überwiegenden Mehrheit von 73 Prozent, die die zur Verfügung stehende Zeit für genau richtig hielt.

Abbildung 2.4: Beurteilung der einzuplanenden Zeit pro Programmpunkte



Erstellt mit Datawrapper

Mit dem Informationsmaterial und den Dokumenten, die zur Verfügung gestellt wurden, waren acht Personen «sehr zufrieden», fünf «eher zufrieden» und eine Person war damit nur «mässig zufrieden». Den Umfang der Dokumentation beurteilten sechs Personen als «gerade richtig», fünf als «eher zu viel» und eine weitere Person als «klar zu viel». Drei Personen hingegen hätten sich gewünscht, dass eher mehr Informationen zur Verfügung gestanden hätten.

Die Vertrauenswürdigkeit der Dokumente wurde mehrheitlich (zehn Stimmen) als «eher vertrauenswürdig» und bei zwei Antworten als «sehr vertrauenswürdig» eingestuft, drei Personen wiederum beurteilen diese als «eher nicht vertrauenswürdig».

Die Neutralität der Dokumente wiederum wurde mehrheitlich als «sehr zufriedenstellend» (sieben Antworten), «eher zufriedenstellend» (sechs Antworten) und «mittelmässig zufriedenstellend» (zwei Antworten) bewertet.

Aufschlussreich waren auch die Rückmeldungen, die bei der offenen Frage am Ende der Umfrage gemacht wurden. Bezüglich der politischen Neutralität wurde z.B. festgestellt, dass die Präsenz der Gegner des Gesetzes etwas gefehlt habe: «*Bis auf die Diskussionen mit den Politikern hat die harte Meinung bei den Teilnehmern gefehlt, die gegen das Gesetz sind*». Zwar gab es durchaus kritische Stimmen, aber Personen, die das Gesetz vehement ablehnten, hatten sich tatsächlich keine für das Panel angemeldet. Es wurde auch mehrfach das «nicht repräsentative» Alter der Teilnehmenden hingewiesen. Auch in dieser Kritikpunkt hat seine Berechtigung. Insofern ist besonders bedauerlich, dass sich unter den sechs Personen, die ohne eine Absage zu schicken nicht erschienen sind, vor allem Teilnehmende unter 30 Jahren befunden haben.

Im Rahmen der ausformulierten Rückmeldungen auf die Frage, was den Teilnehmenden besonders gut gefallen/nicht gefallen hat oder wo sie Verbesserungsvorschläge sehen, häuften sich Stimmen zur Zeiteinteilung mit konkreten Vorschlägen wie «*die thematische Vorbereitung und das Einlesen in die Dokumentation [hätte ich] gerne als Vorbereitung gesehen, um die Workshop-Zeit besser nutzen und die Argumentationen/Diskussionen vertiefter führen zu können*». Die Notwendigkeit, das Programm mög-

lichst kurz zu halten, wurde aber auch verstanden: *«Punktuell könnte etwas mehr Zeit guttun. Andererseits fand ich die Zeitvorgaben gut und hilfreich. So wurde ausufernden Disputen von vornherein das Wasser abgegraben».*

Auf die Frage, ob Teilnehmenden ihre Ansichten verändert haben, gab es nach dem Panel einige Rückmeldungen über ein besseres Verständnis für die Gegenseite und deren Argumente. So schrieben sie etwa: *«Durch die gestellte Aufgabe, den Austausch mit anderen Leuten und die bereitgestellten Informationen war es möglich, die Argumente beider Seiten nüchtern zu betrachten».* Eine Person *«lernte andere Meinungen etwas mehr zu gewichten, um Resultate der Abstimmungen vielleicht besser akzeptieren zu können».* Wiederum eine andere Person meinte: *«Gewisse Einwände und Gegenargumente der Contra-Seite haben mir Themen und deren Relevanz aufgezeigt, die ich bis anhin eher in der "blinden Ecke" versorgt hatte».* Andere Teilnehmende wiederum gaben an, die Ansichten seien *«nach wie vor unverändert».* Eine Person schildert, erkannt zu haben, *«dass noch mehr wissenschaftliche Hintergrundinformationen einzuholen sind».*

2.6 Fazit zur Durchführung des Bürgerpanels

Wie in diesem Abschnitt aufgezeigt worden ist, konnte das Projekt des «Demokratie Labor Basel» aufzeigen, dass auch mit einem radikal gekürzten Zeitbudget Bürgerpanels zur Erstellung eines Bürgerbriefs durchgeführt werden können. Auch ansonsten kann ein weitestgehend positives Fazit gezogen werden. Das Engagement der teilnehmenden Bürger:innen war gross und sie haben sich zudem sehr motiviert gezeigt, Argumente der jeweiligen Gegenseite ernsthaft und konstruktiv zu diskutieren. Dies gilt insbesondere auch für die teilnehmenden Personen ohne Schweizer Bürgerrecht.

Kritisch anzumerken bleiben drei Aspekte: Zum einen hat sich gezeigt, dass es nicht ganz einfach ist, ein ausreichend grosses und einigermaßen repräsentatives Feld an Teilnehmenden zu rekrutieren. Eine Beteiligung von ca. fünf bis sieben Prozent der angeschriebenen Personen dürfte realistisch sein (ev. würde die Teilnahmequote steigen, wenn der Einladungsbrief offiziell von einem Kanton oder einer Gemeinde verschickt würde). Zudem hat sich das Bild aus früheren partizipativen Experimenten verstetigt, dass vor allem die Wähler:innen des rechten Lagers deutlich seltener bereit sind, an solchen Anlässen teilzunehmen. Dies muss beim Rekrutierungsprozess berücksichtigt werden. Zum anderen wäre etwas mehr verfügbare Zeit von Vorteil gewesen. Ein halber oder gar ein ganzer zusätzlicher Tag hätte die Qualität des Panels wohl noch deutlich verbessert. Möglich wäre auch in Zukunft die Anregung aus dem Panel zu beachten, dass das Einlesen in die Materie im Vorfeld des Anlasses als Vorbereitung vorgenommen werden könnte. Schliesslich hat sich gezeigt, dass die Diskussionen zwischen den Panel-Teilnehmenden oft zwar kontrovers, aber immer sehr höflich, respektvoll und zielorientiert geführt wurden. Einzig als die Panel-Teilnehmenden im Anschluss an die Podiumsdiskussion die Politiker:innen befragen und mit diesen diskutieren konnten, fielen die Beiträge und Fragen der Panel-Teilnehmenden im Ton deutlich schärfer aus und brachten eine Polarisierung und Aggressivität, die man sonst aus den öffentlichen Debatten kennt, zum Vorschein. Insofern stellt sich die Frage, ob in Zukunft auf den Beizug von Politiker:innen verzichtet werden sollte, um nicht unnötig Spannungen ins Panel zu bringen.

3 Evaluationsstudie: Forschungsdesign und Datenerhebung

3.1 Evaluationsstudie: Forschungsdesign

Um zum einen eine Beurteilung dieses Bürgerbriefs durch die Wähler:innen vornehmen zu können und zum anderen auch dessen Auswirkungen auf den Informationsstand, die Abstimmungsteilnahme und den Abstimmungsentscheid abzuschätzen, wurde im Rahmen der Volksabstimmung zum Klima- und Innovationsgesetz vom 18. Juni 2023 eine Online-Umfrage unter den 2'771 Teilnehmenden des Online-Samples des «Demokratie Labor Basel» durchgeführt. Die Umfrage bestand aus zwei Wellen. Eine erste Welle wurde gut einen Monat vor der Abstimmung am 16. Mai 2023 lanciert. Sie zielte darauf ab, die grundsätzlichen Einstellungen zum Klimawandel und zu Klimaschutzmassnahmen zu erfassen. Zudem wurden die Teilnehmenden gefragt, wie gut sie sich zum damaligen Zeitpunkt über die anstehende Abstimmung informiert fühlten.

Die Evaluationsstudie wurde in ihrem Design als experimentelle Forschungsstudie geplant und durchgeführt. Dazu wurden die Teilnehmenden des Online-Panels noch vor der Abstimmung per Zufallsentscheid in zwei nahezu gleich grosse Gruppen eingeteilt: 1'395 (50.3 Prozent) in die Test- resp. Treatmentgruppe und 1'376 (49.7 Prozent) in die Kontrollgruppe. Der Treatmentgruppe wurde anschliessend am 25. Mai 2023 – drei Wochen vor der Abstimmung und ungefähr zeitgleich mit der Zustellung der Abstimmungsunterlagen durch den Kanton – der Bürgerbrief als zusätzliche Informationsquelle zugestellt.

Im Anschluss an die Volksabstimmung wurde am 20. Juni die zweite Umfragewelle gestartet. Darin wurden sowohl die Teilnehmenden der Treatment- als auch der Kontrollgruppe danach gefragt, ob sie an der Abstimmung teilgenommen und wenn ja, wie sie abgestimmt haben. Danach folgten Fragen, welche Informationsquellen sie im Vorfeld der Abstimmung benutzt haben und wie gut sie sich nun schlussendlich informiert gefühlt haben. Die Treatmentgruppe wurde zudem gefragt, ob sie den vor der Abstimmung zugestellten Bürgerbrief gelesen haben und wie sie diesen beurteilen.

Dieses experimentelle Forschungsdesign erlaubt es, durch einen Vergleich zwischen den beiden Gruppen herauszufinden, welche Effekte die Verwendung des Bürgerbriefs auf die Abstimmenden bezüglich der Informationslage, der Abstimmungsbeteiligung und schliesslich des Abstimmungsentscheids hat.

Zusätzlich wurde den Teilnehmenden der Kontrollgruppe der Bürgerbrief im Rahmen der zweiten Umfrage nach der Abstimmung ebenfalls zur Verfügung gestellt, sodass diese ihn ebenfalls bezüglich Qualität und Inhalt beurteilen konnten.

3.2 Evaluationsstudie: Datenerhebung und -gewichtung

Die Teilnahme an beiden Umfragewellen war mit rund 50 Prozent des kontaktierten Samples insgesamt sehr zufriedenstellend (vgl. Tabelle 3.1). Insofern wird eine erste und zentrale Voraussetzung, um aussagekräftige Daten zu erhalten, erfüllt.

Tabelle 3.1: Beteiligungsquoten der beiden Umfragewellen

	Eingeladen	Antworten (n)	Antworten (%)
Umfragewelle 1	2'771	1'476	53.3
Umfragewelle 2	2'749	1'359	49.0
Treatmentgruppe	1'384	653	47.2
Kontrollgruppe	1'365	703	51.5

Ein Problem, das allein mit der Anzahl der Antworten nicht gelöst werden kann, liegt in den Selbstselektionsprozessen der Umfrageteilnehmenden. Diese sorgen dafür, dass die Gesamtheit aller Antwortenden kein für die Bevölkerung repräsentatives Bild abgibt. Eine erste Selbstselektion trat bereits im Herbst 2022 beim Entscheid ein, sich für das Online-Sample des «Demokratie Labor Basel» zur Verfügung zu stellen. Eine zweite dann beim Entscheid, an der vorliegenden Teilstudie zum Bürger:innen-Brief teilzunehmen. Diesen verzerrenden Effekten wird im Rahmen dieser Studie versucht, mit einer Gewichtung der Daten entgegenzuwirken.

Die Antworten wurden zum einen nach Geschlecht und Alter gewichtet, wobei die Bevölkerungsstatistik des Kantons Basel-Stadt per Ende 2022 als Referenz diente. Zum anderen wurden die Antworten auch politisch nach der Parteipräferenz gewichtet, wobei die Parteistärken der Grossratswahlen 2020 als Referenz beigezogen wurden. Zudem beschränken sich die Auswertungen in diesem Bericht, wenn nicht ausdrücklich anders erwähnt, nur auf die Antworten der stimmberechtigten Personen (Schweizer Staatsangehörige über 18 Jahre).

Tabelle 3.2 enthält die Angaben zur Abstimmungsteilnahme und den Stimmentscheiden aller drei Vorlagen, die am 18. Juni 2023 zur Abstimmung gestanden haben. Neben den offiziellen Resultaten sind auch die Angaben aus der Online-Umfrage zum einen ungewichtet und zum anderen unter Anwendung der Gewichte aufgeführt.

Tabelle 3.2: Teilnahme und Ja-Anteile bei den Abstimmungen vom 18. Juni 2023 im Kanton Basel-Stadt

	Offizielle Resultate	Umfrage: Ungewichtet	Umfrage: Gewichtet
Abstimmungsteilnahme (%)	47.5	94.3	95.1
Ja-Anteil Klimaschutzgesetz (%)	73.3	86.8	78.7
Ja-Anteil Unternehmensbesteuerung (%)	81.3	81.0	79.8
Ja-Anteil Covid-Gesetz (%)	72.0	83.6	80.4

Quellen: Offizielle Angaben gemäss Bundeskanzlei (<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20230618/index.html>).

Bezüglich der Abstimmungsteilnahme zeigt sich, dass politisch interessierte und engagierte Bürger:innen im Online-Sample deutlich überrepräsentiert sind. Während tatsächlich nur 47.5 Prozent der Basler Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen haben, lag die Teilnahmequote unter den Umfrageteilnehmenden doppelt so hoch bei ca. 95 Prozent. Dies kommt nicht unerwartet, da politisch uninteressierte Personen und solche, die nicht an Abstimmungen oder Wahlen teilnehmen, auch nicht an einem Projekt wie dem «Demokratie Labor Basel» teilnehmen. So lag auch bei der zuvor im Rahmen einer kantonalen Volksabstimmung im November 2022 durchgeführten Demokratielabor-Studie zum «Fuzzy Voting» die Abstimmungsbeteiligung in der Umfrage mit 89.0 Prozent ähnlich hoch über der echten Teilnahmequote von 43.5 Prozent (Schwarz und Fivaz 2023)⁵.

Diese Verzerrung im Sample stellt kein generell schwerwiegendes Problem dar, zumal sich die Ja-Anteile bei den drei Abstimmungen vom Juni 2023 in der Umfrage auch ohne Gewichtungen nicht dramatisch von den offiziellen Resultaten unterscheiden und durch die Anwendung der Gewichtungen sich diesen nochmals weiter annähern. So reduziert sich die Differenz des Ja-Stimmen-Anteils zwischen dem tatsächlichen Ergebnis und der Umfrage bei der Abstimmung zum Klimaschutzgesetz, auf die sich diese Studie bezieht, von 13.5 Prozentpunkten bei den ungewichteten Antworten auf 5.4 Prozentpunkte unter Anwendung der Gewichtungen, was eine deutliche Verbesserung darstellt. Eine Abweichung in diesem

⁵ Der Schlussbericht zum Projekt «Fuzzy Voting» des Demokratie Labor Basel kann hier heruntergeladen werden: https://demokratielabor.ch/download/36/Schlussbericht_Fuzzy_Voting.pdf.

Umfang stellt für die vorliegende Studie kein Problem dar. Insgesamt kann somit von einer guten Aussagekraft der Daten ausgegangen werden.

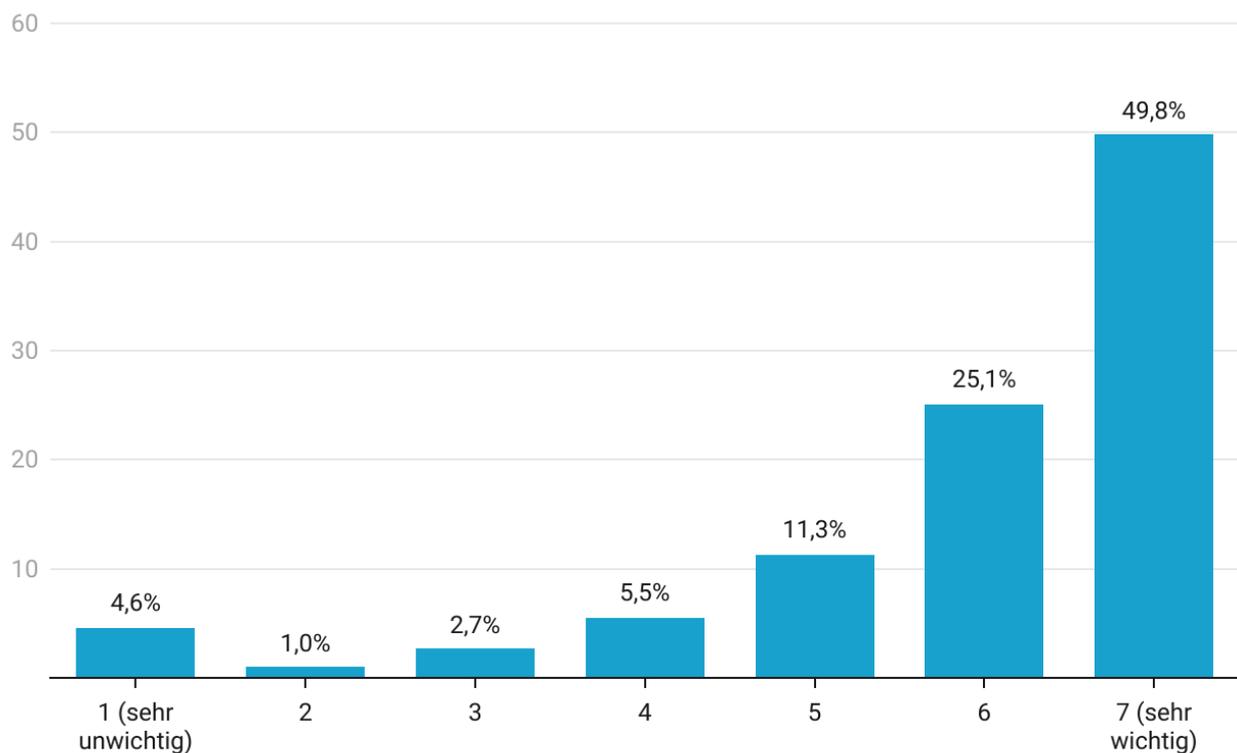
4 Empirische Evaluationsstudie

4.1 Grundeinstellungen zum Thema «Klimawandel»

In der ersten Umfragerunde vor der Abstimmung ging es darum, die grundsätzliche Ausgangslage zu erfassen. So wurden die Studienteilnehmenden danach gefragt, wie sie das Thema «Klimawandel» beurteilen, ob sie an der Abstimmung teilnehmen werden und wenn ja, wie sie voraussichtlich stimmen werden und die Erfolgsaussichten des Klimaschutzgesetzes einschätzen.

Gefragt danach, wie wichtig das Thema «Klimawandel» für sie persönlich auf einer Skala von 1 («sehr unwichtig») bis 7 («sehr wichtig») sei, zeigt sich unter den Umfrageteilnehmenden ein sehr deutliches Bild (vgl. Abbildung 4.1). Der Hälfte der Antwortenden ist das Thema sehr wichtig (Position 7) und weiteren 25 Prozent ist es wichtig (Position 6), während nicht einmal zehn Prozent es als unwichtig oder sehr unwichtig (Positionen 1-3) beurteilen.

Abbildung 4.1: Persönliche Bedeutung des Themas «Klimawandel»



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=805.

Neben der Tatsache, dass vor allem politisch interessierte Personen sich für eine Teilnahme im Panel des «Demokratie Labor Basel» entschieden haben, dürfte auch dieses enorm hohe Interesse an der Thematik dafür verantwortlich sein, dass 97.3 Prozent angegeben haben, an der Abstimmung teilnehmen zu wollen.

Weiter gaben 79.8 Prozent bei ihrer Stimmabsicht an, vermutlich mit Ja stimmen zu wollen, was relativ nahe am effektiven Abstimmungsergebnis von 73.3 Prozent zu liegen kommt. In ihren Prognosen waren die Teilnehmenden etwas skeptischer, aber dadurch extrem nahe am effektiven Abstimmungsergebnis: 71.2 Prozent der Antwortenden gingen davon aus, dass das Klimaschutzgesetz angenommen werden wird.

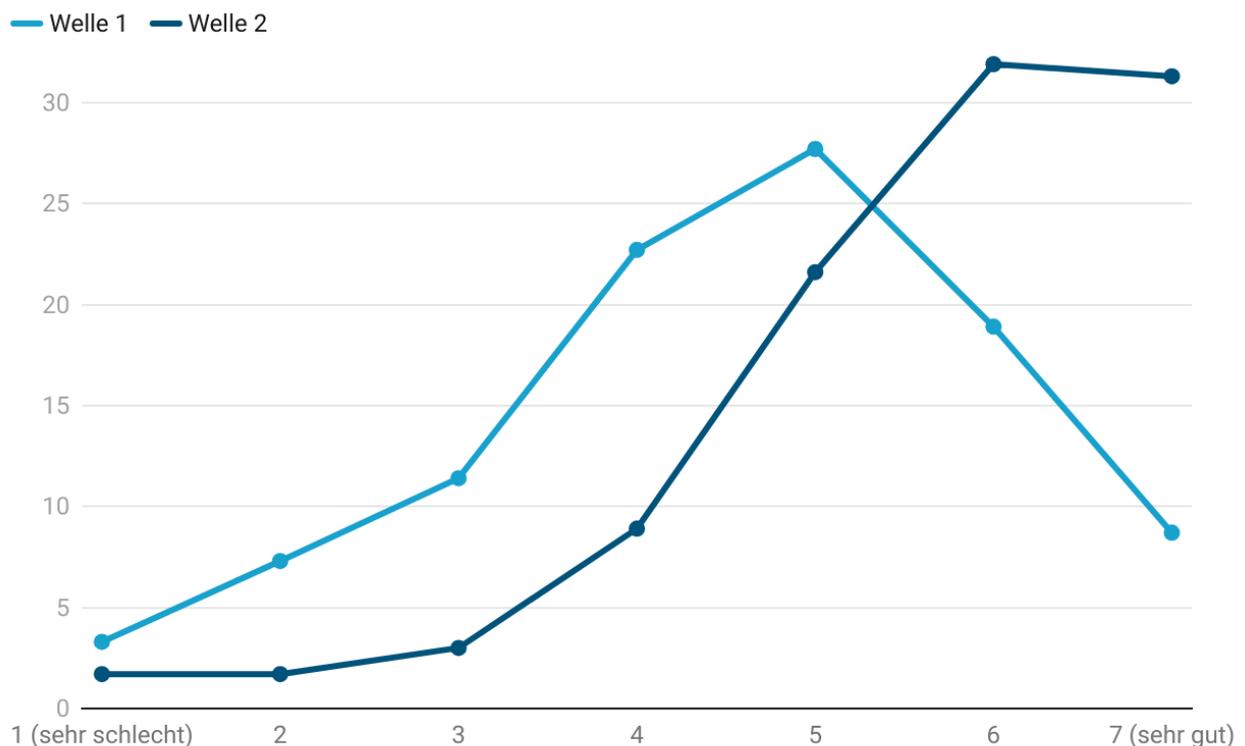
4.2 Informationsstand und Informationsquellen

Wichtigstes Ziel eines Bürgerbriefs ist es, den Wähler:innen eine zusätzliche Informationsquelle im Vorfeld von Volksabstimmungen zur Verfügung zu stellen und somit zu einer Verbesserung ihres Informationsstandes beizutragen. Um umfassend evaluieren zu können, ob der Bürgerbrief dieses Ziel erreicht, ist es zunächst notwendig, mehr über den generellen Informationsstand der Stimmberechtigten, die Informationsquellen, die sie bei Volksabstimmungen konsultieren, und ihr Vertrauen in diese Quellen zu erfahren.

Daher wurden die Studienteilnehmenden sowohl einen Monat vor der Abstimmung – bevor die Abstimmungskampagnen ihren Höhepunkt erreicht haben und auch bevor der Bürgerbrief an die Treatmentgruppe verschickt worden ist – als auch gleich nach der Abstimmung gefragt, wie sie ihren Informationsstand auf einer Skala von 1 («sehr schlecht») bis 7 («sehr gut») bezüglich der Abstimmungsvorlage einschätzen.

Zwischen den beiden Einschätzungen des Informationsstandes zeigen sich deutliche Unterschiede, wie aus der Abbildung 4.2 und auch aus einem Vergleich der Mittelwerte hervorgeht. In der Welle 1 vor der Abstimmung schätzen die Studienteilnehmenden ihren Informationsstand im Durchschnitt mit einem Wert von 4.6 ein, was etwas über dem Mittelpunkt der Skala von 4 liegt. In der Welle 2 nach der Abstimmung beurteilen sie ihren Informationsstand mit einem Mittelwert von 5.7 deutlich besser. Die Kampagnen sowie die Medienberichterstattung in den Wochen vor der Abstimmung dürften also – nicht ganz unerwartet – dazu beigetragen haben, dass sich der Informationsstand der Wähler:innen deutlich verbessert hat. Damit lag der durchschnittliche Kenntnisstand bei der Vorlage zum Klimagesetz mit 5.7 auch etwas höher als bei den beiden anderen Vorlagen an diesem Abstimmungssonntag: 5.3 bei der OECD-Mindestbesteuerung und 5.2 beim Covid-Gesetz.

Abbildung 4.2: Vergleich des Informationsstandes vor und nach der Abstimmung



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=946.

Die Studienteilnehmenden konnten weiter anhand einer 4-Punkte-Skala von 0 («nie») bis 3 («oft») angeben, wie intensiv sie verschiedene Informationsquellen im Vorfeld der Volksabstimmung benutzt haben, um sich über die Vorlagen zu informieren und sich ihre Meinung zu bilden. Zunächst wurde die Nutzung von nicht weniger als 16 Informationsquellen abgefragt (vgl. Abbildung 4.3) und darüber hinaus wurde auch noch nach elf weiteren digitalen Informationsquellen gefragt (vgl.

Es zeigt sich, dass das «Bundesbüchlein» nach wie vor die am häufigsten benutzte Informationsquelle darstellt, gefolgt von Diskussionen im privaten Umfeld mit der Familie oder Freunden und den Zeitungen, wobei diese häufiger online gelesen werden (Rang 3 im Vergleich zum Rang 5 der Print-Ausgabe). Generell belegen die traditionellen Medien sowie Diskussionen im privaten Umfeld oder bei der Arbeit oder in der Schule die obersten Plätze, während die eigentlichen Kampagneninstrumente wie Plakate, Werbung oder Flyer eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Den expliziten Online-Informationsquellen in **Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke.** spielen hingegen kaum oder gar keine Rolle. Dies ist etwas erstaunlich. Zum einen angesichts der Bedeutung, die den Online-Medien im Allgemeinen zugesprochen wird, und zum anderen auch im Hinblick darauf, dass die Online-Ausgaben der Zeitungen eine der wichtigsten Informationsquellen darstellen und es somit nicht an einer generellen Ablehnung von Online-Kanälen liegen kann. Einzig die Webseiten der Parteien oder auch von Verbänden und NGOs sowie das Angebot der Plattform «Easyvote» werden in nennenswertem Umfang als Informationsquellen genutzt, während Social-Media-Plattformen vernachlässigbar sind.

Abbildung 4.4). In den Abbildungen werden jeweils die erzielten Mittelwerte der Benutzung dargestellt (je höher der Wert, desto intensiver wurde die entsprechende Informationsquelle benutzt).

Abbildung 4.3: Nutzung der verschiedenen Informationsquellen



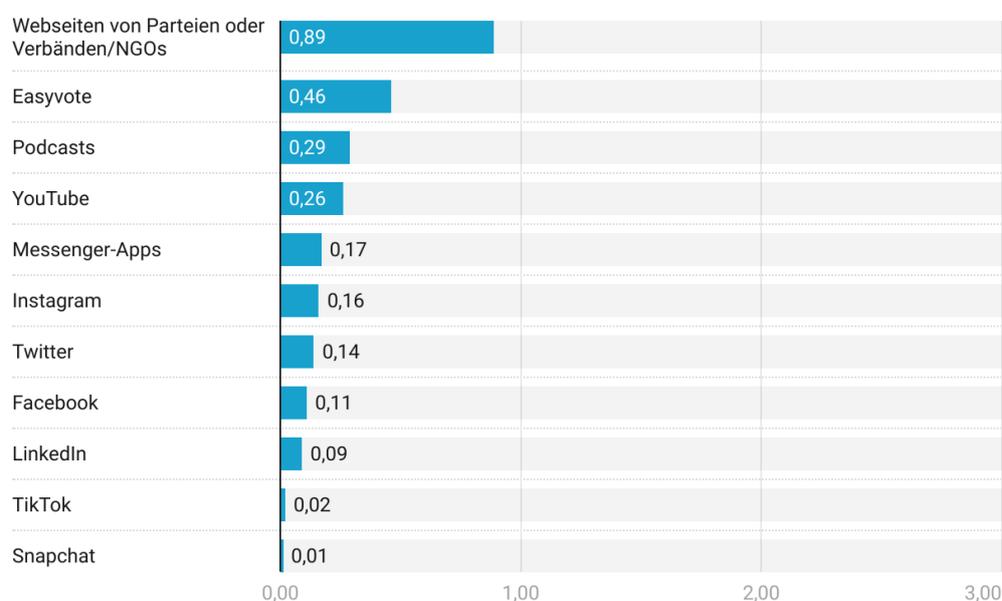
Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=946.

Es zeigt sich, dass das «Bundesbüchlein» nach wie vor die am häufigsten benutzte Informationsquelle darstellt, gefolgt von Diskussionen im privaten Umfeld mit der Familie oder Freunden und den Zeitungen, wobei diese häufiger online gelesen werden (Rang 3 im Vergleich zum Rang 5 der Print-Ausgabe). Generell belegen die traditionellen Medien sowie Diskussionen im privaten Umfeld oder bei der Arbeit oder in der Schule die obersten Plätze, während die eigentlichen Kampagneninstrumente wie Plakate, Werbung oder Flyer eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Den expliziten Online-Informationsquellen in **Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke.** spielen hingegen kaum oder gar keine Rolle. Dies ist etwas erstaunlich. Zum einen angesichts der Bedeutung, die den Online-Medien im Allgemeinen zugesprochen wird, und zum anderen auch im Hinblick darauf, dass die Online-Ausgaben der Zeitungen eine der wichtigsten Informationsquellen darstellen und es somit nicht an einer generellen Ablehnung von Online-Kanälen liegen kann. Einzig die Webseiten der Parteien oder auch von Verbänden und NGOs sowie das Angebot der Plattform «Easyvote» werden in nennenswertem Umfang als Informationsquellen genutzt, während Social-Media-Plattformen vernachlässigbar sind.

Abbildung 4.4: Nutzung digitaler Informationsquellen

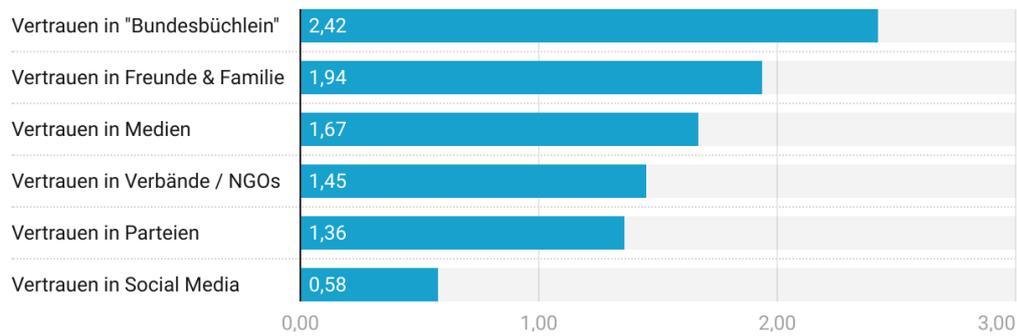


Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=946.

Schliesslich spielt neben der Nutzung der verschiedenen Informationsquellen auch das Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wird, eine wesentliche Rolle. In der Umfrage wurde entsprechend auch das Vertrauen in die verschiedenen Informationsquellen erfragt (wiederum anhand einer 4-Punkte-Skala von 0 («gar kein Vertrauen») bis 3 («hohes Vertrauen»)).

Abbildung 4.5: Vertrauen in Informationsquellen



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=943.

Auch beim Vertrauen belegt das «Bundesbüchlein» mit einem sehr hohen Wert von 2.42 den obersten Platz, gefolgt von der Familie und Freunden sowie den Medien, die alle noch über der mittleren «Vertrauensschwelle» von 1.5 liegen. Politischen Akteuren wie den Parteien, aber auch Verbänden und NGOs wird hingegen eher misstraut, während die Social Media recht deutlich abgeschlagen auf dem letzten Platz rangieren.

4.3 Beurteilung des Bürgerbriefs

Gut einen Monat vor der Abstimmung (d.h. zeitlich nach der ersten Umfragewelle) erhielten die Teilnehmenden der Treatmentgruppe den Bürgerbrief per E-Mail zugestellt. Von diesen 1'097 stimmberechtigten Personen haben 519 (47 Prozent) nach der Abstimmung an der zweiten Welle der Online-Umfrage teilgenommen. Von diesen sind wiederum 319 Personen (62 Prozent) der Bitte nachgekommen, den Bürgerbrief zu lesen, während 200 bzw. 38 Prozent den Brief nicht gelesen haben. Von 319 Personen, die den Bürgerbrief zur Kenntnis genommen haben, gab etwas mehr als die Hälfte an, diesen intensiv und aufmerksam gelesen zu haben. Die anderen haben den Brief nach eigenen Angaben eher rasch überflogen bzw. nur oberflächlich gelesen. Dass fast zwei Drittel den Brief tatsächlich gelesen haben, ist ein erstaunlich hoher Anteil. Eine Evaluation der beiden ersten Anwendungen von «Citizens' Review Initiatives (CRIs)» in Oregon (vgl. Abschnitt 1) hat ergeben, dass dort lediglich 35-40 Prozent der Befragten den Brief gelesen haben (Gastil und Knobloch 2010). Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangslage und Rahmenbedingungen sind allerdings nur die ungefähren Grössenordnungen vergleichbar. Die Lesequote der Studie in Basel fällt dennoch vergleichsweise hoch aus, womit eine gute Datengrundlage für die nachfolgende Beurteilung des Bürgerbriefs vorliegt.

Von denjenigen, die den Bürgerbrief nicht gelesen haben, wurde mit deutlichem Abstand (47 Prozent) als Grund angegeben, dass sie die E-Mail mit dem Brief nicht erhalten oder übersehen hätten. Würde der Brief zusammen mit den Abstimmungsunterlagen verschickt (so wie in Oregon oder anderen Anwendungsfällen), könnte somit die Nutzung noch deutlich höher ausfallen. Weitere 22 Prozent gaben an, dass sie keine zusätzlichen Informationen benötigen würden und den Brief daher nicht gelesen haben. Die letzten 31 Prozent entfallen auf verschiedene sonstige Gründe (z.B., dass man schlicht keine Lust gehabt habe, ihn zu lesen).

Zusätzlich wurde den Befragten der Kontrollgruppe, nachdem sie den eigentlichen Fragebogen der zweiten Umfragewelle beantwortet hatten, ebenfalls angeboten, den Bürgerbrief zu lesen und eine Beurteilung abzugeben, auch wenn die Abstimmung zu diesem Zeitpunkt bereits vorbei war. Von den 1'089 stimmberechtigten Personen der Kontrollgruppe haben 572 (53 Prozent) an der Umfrage der Welle 2 teilgenommen und 87 haben zusätzlich noch den Bürgerbrief gelesen und beurteilt. Die Beurteilung durch diese Studienteilnehmenden wird in den nachfolgenden Auswertungen separat ausgewiesen.

In einem ersten Schritt wurden die Studienteilnehmenden gebeten, den Brief bezüglich der Verständlichkeit des Textes, des Layouts, der Qualität des Inhalts und der Neutralität/Ausgewogenheit zu beurteilen (vgl. Abbildung 4.6).

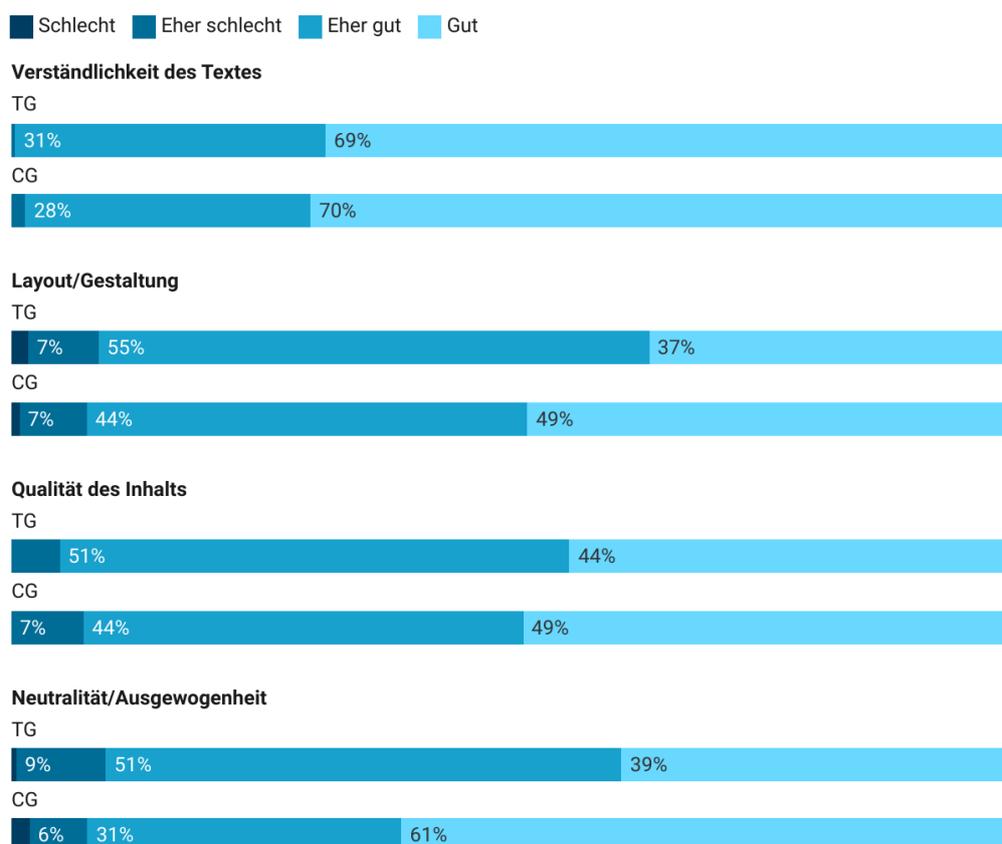
Es gilt zu beachten, dass die Treatmentgruppe (TG) den Bürger:innen-Brief bereits vier Wochen vor der Abstimmung erhalten hat und die Beurteilung mit einer gewissen zeitlichen Distanz im Rahmen der Umfrage nach der Abstimmung vorgenommen wurde. Der Kontrollgruppe (KG)⁶ hingegen wurde der Bürgerbrief im Rahmen der Umfrage selbst angezeigt und diese konnte ihn somit ohne Verzögerung beurteilen. Trotz dieser Unterschiede bei der Datenerhebung fallen die Beurteilungen der beiden Gruppen insgesamt sehr ähnlich aus.

Alles in allem wird dem Bürgerbrief ein ausserordentlich gutes Zeugnis ausgestellt. Die Verständlichkeit des Textes wird sogar von 100 bzw. 98 Prozent der Befragten als gut oder eher gut beurteilt. Auch die Gestaltung des Briefs (vgl. Abbildung 2.2 und Abbildung 2.3) wurde mit über 92 Prozent positiven Rückmeldungen sehr gut bewertet. Ebenso die generelle Qualität und besonders wichtig die wahrgenommene Neutralität des Briefes, die beide von 90 Prozent und mehr als gut oder eher gut beurteilt worden sind.

⁶ In den nachfolgenden Abbildungen wird die englische Abkürzung «CG» für «control group» verwendet. Diese stammt noch aus dem für die Datenanalyse verwendeten Statistikprogramm und wurde nur im Text angepasst.

Um die Aussagekraft dieser Beurteilungen einer zusätzlichen Validierung zu unterziehen, wurden die Beurteilungen des Bürgerbriefs auch im Kreuzvergleich mit dem Stimmentscheid beim Klimaschutzgesetz verglichen. In diesem Vergleich zeigt sich, dass unter denjenigen, die das Gesetz abgelehnt haben, die Anteile der guten Bewertungen – vor allem, was die Qualität und die Neutralität/Ausgewogenheit betrifft – deutlich geringer und die Anteile der negativen Bewertungen klar höher ausfallen als bei denjenigen, die dem Klimagesetz zugestimmt haben. Wobei festzuhalten bleibt, dass auch unter den Nein-Stimmenden insgesamt eine eindeutige Mehrheit zu einer positiven Beurteilung des Bürgerbriefs kommt.

Abbildung 4.6: Beurteilung des Bürgerbriefs



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; TG N=277, KG/CG N= 87.

Die nächste Frage bezog sich auf den Umfang des Bürgerbriefs (vgl.

Abbildung 4.7). Eine sehr deutliche Mehrheit von 70 bzw. 77 Prozent empfand die Länge des Briefs als genau richtig, während die übrigen Befragten zu mehr oder weniger gleichen Teilen die Meinung vertreten, dass der Brief eher zu kurz oder eher zu lang ausgefallen ist. Da sich die Stimmen, die sich jeweils für einen kürzeren oder längeren Brief aussprechen, gegenseitig die Waage halten und eine sehr grosse Mehrheit die Länge als richtig beurteilt, scheint es auch diesbezüglich kaum Handlungsbedarf zu geben.

Abbildung 4.7: Beurteilung der Länge des Bürgerbriefs

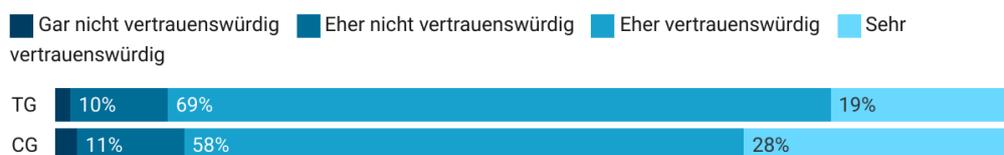


Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; TG N=277, KG/CG N= 87.

Von zentraler Bedeutung ist, ob die Befragten den Bürgerbrief als insgesamt vertrauenswürdige Informationsquelle betrachten. Wie aus der Abbildung 4.8 hervorgeht, wird dem Brief ein grosses Vertrauen entgegengebracht, wobei die Beurteilung mit 86 bzw. 88 Prozent positiven Rückmeldungen etwas kritischer ausfällt als bei den Beurteilungen bezüglich Qualität und Neutralität. Das Vertrauen in den Brief wurde mit derselben Skala erfasst wie zuvor das Vertrauen in die politischen Akteure und andere Informationsquellen. Auf der 4-Punkte-Skala von 0 («gar nicht vertrauenswürdig») bis 3 («sehr vertrauenswürdig») erzielt der Bürgerbrief eine durchschnittliche Bewertung von 2.06 (TG) bzw. 2.13 (KG/CG). Vergleicht man diese Werte mit den durchschnittlichen Vertrauenswerten aus der Abbildung 4.5, zeigt sich, dass nur den Erläuterungen des Bundesrates zu den Abstimmungen mit 2.42 mehr Vertrauen entgegengebracht wird. Besonders auffallend ist dabei, dass dem Bürgerbrief deutlich mehr vertraut wird als den Medien, Verbänden oder Parteien.

Abbildung 4.8: Vertrauen in den Bürgerbrief

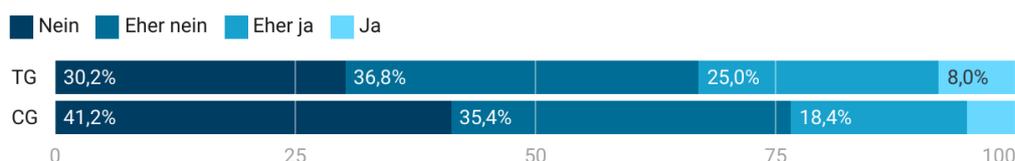


Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; TG N=277, KG/CG N= 87.

Das wichtigste Ziel solcher Bürgerbriefe ist es, den Wissensstand der Stimmenden zu den zur Abstimmung stehenden Vorlagen zu verbessern. Doch gerade bei diesem zentralen Kriterium sind die schlechtesten Beurteilungen zu verzeichnen: Nur gerade 24 bzw. 33 Prozent geben an, durch den Brief einen Informationsgewinn erzielt zu haben, während die übrigen Befragten gemäss eigenen Angaben nichts Neues aus dem Brief erfahren haben (vgl. Abbildung 4.9). Dieses kritische Resultat steht etwas im Widerspruch zu den bisherigen Forschungsergebnissen aus dem Ausland. So konnte z.B. eine Untersuchung eines CIRs in Irland nachweisen, dass der dortige Bürgerbrief den Informationsstand der Wähler:innen signifikant erhöht hat (Suiter et al. 2020).

Abbildung 4.9: Informationsgewinn durch den Bürgerbrief



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; TG N=271, KG/CG N= 86.

Allerdings gilt es auch, die speziellen Rahmenbedingungen der vorliegenden Studie zu berücksichtigen. Zum einen haben die Befragten bereits in der Umfrage vor der Abstimmung ein sehr hohes Informationsniveau aufgewiesen, was vor allem darauf zurückzuführen sein dürfte, dass vor allem politisch sehr interessierte und engagierte und somit auch bereits überdurchschnittlich gut informierte Personen sich für die Studie haben rekrutieren lassen (vgl. Abschnitt 4.2). Zum anderen hat es sich beim Klimaschutzgesetz um eine Vorlage gehandelt, die von den Medien mit viel Aufmerksamkeit bedacht worden ist, die auch relativ stark polarisiert hat und über die in der Folge davon intensiv diskutiert worden ist. Diese beiden Aspekte haben sicherlich dazu beigetragen, dass der Informationsgewinn durch den Bürgerbrief deutlich geringer als erhofft ausgefallen ist. Eine Wiederholung der Studie mit einem bezüglich des politischen Interesses und Wissens etwas weniger stark ausgeprägten und somit repräsentativeren Sample und einer weniger prominenten Vorlage würde vor diesem Hintergrund durchaus Sinn machen.

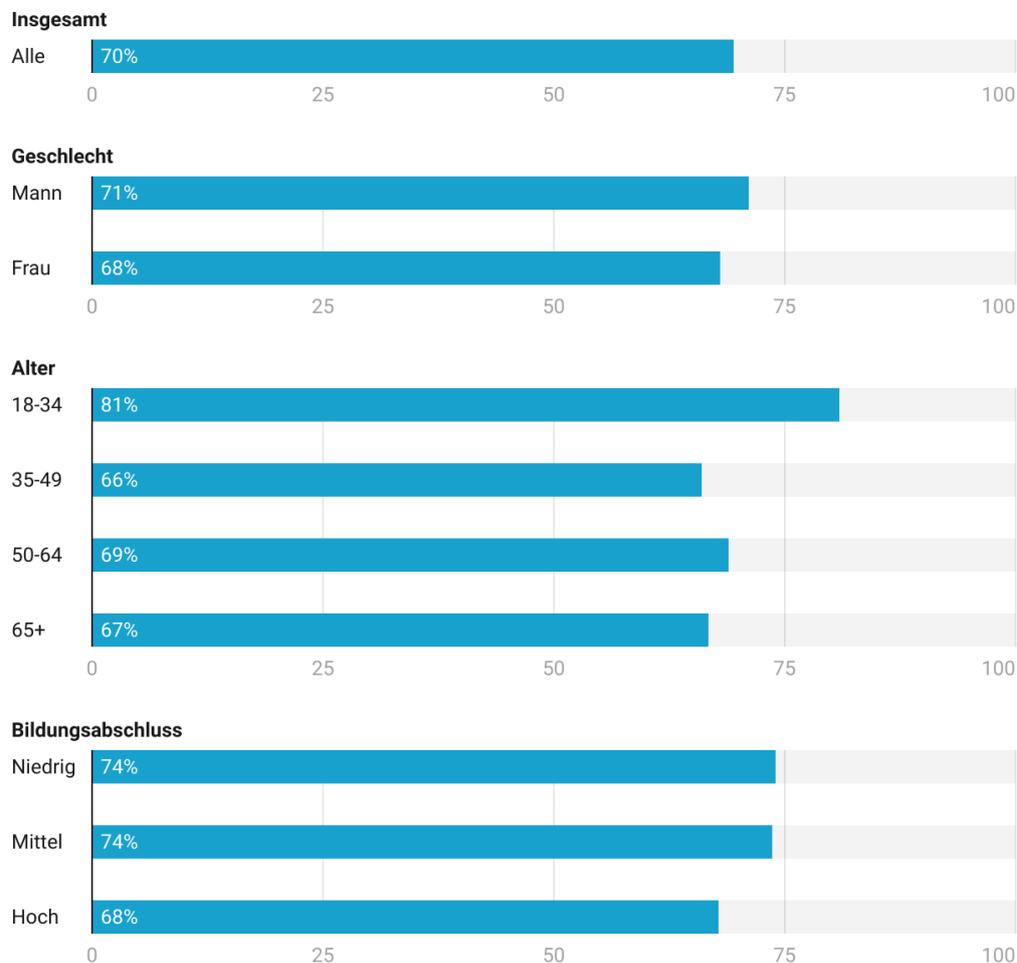
4.4 Einführung eines Bürger-Panels

Neben der Beurteilung der verschiedenen Qualitätsaspekte wurden die Studienteilnehmenden auch gefragt, ob sie denn die Einführung eines Bürger-Panels bzw. eines Bürgerbriefs bei Volksabstimmungen generell unterstützen würden. Die Antworten fielen sehr deutlich aus: 70 Prozent der Befragten würden die Einführung dieses Instruments unterstützen. Gerade mit Blick auf die Tatsache, dass nur ein Drittel derjenigen, die den Brief gelesen hatten, auch einen Informationsgewinn aus daraus ziehen konnten, ist das hohe Ausmass der Unterstützung doch sehr erstaunlich.

In der

Abbildung 4.10 wird zusätzlich auch die Unterstützung der Einführung eines Bürger-Panels aufgeschlüsselt nach soziodemografischen Aspekten (Geschlecht, Alter und Bildungsabschluss) aufgezeigt.

Abbildung 4.10: Befürwortung von Bürger-Panels bei Volksabstimmungen (soziodemografische Aspekte)



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=267.

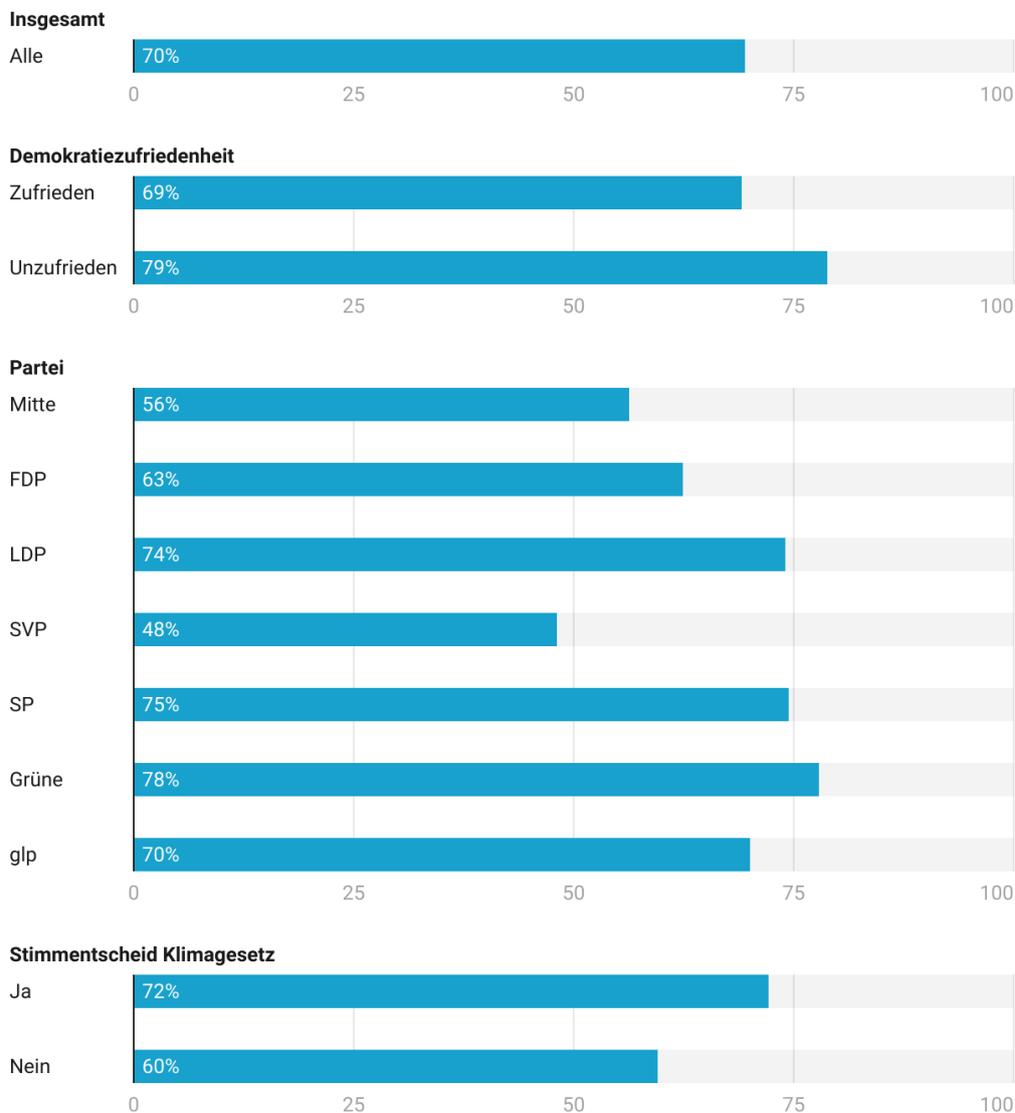
Alles in allem fallen die Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen nicht besonders hoch aus. Alle Gruppen stehen einer Einführung sehr positiv gegenüber, mit einer Unterstützung von 66 Prozent bei den 35-49jährigen als tiefstem Wert überhaupt. Auffallend ist hingegen die sehr hohe Unterstützung bei den 18-34jährigen mit 81 Prozent und dass Personen mit einem hohen Bildungsabschluss eine etwas kritischere Position einnehmen. Üblicherweise gehören diese zu denjenigen Bevölkerungsgruppen, die Neuerungen am positivsten gegenüberstehen.

In Abbildung 4.11 wurde die Befürwortung eines Bürger-Panels auch noch nach politischen Aspekten (Zufriedenheit mit der Demokratie in der Schweiz, präferierte Partei und Stimmenscheid beim Klimaschutzgesetz) aufgeschlüsselt.

Im Gegensatz zu den soziodemografischen Aspekten zeigen sich hier nun doch etwas deutlichere Unterschiede. So unterstützen diejenigen, die mit dem aktuellen Zustand der Demokratie in der Schweiz unzufrieden sind, die Einführung eines Bürger-Panels um zehn Prozentpunkte stärker als diejenigen, die mit der Demokratie zufrieden sind. Dies kommt nun nicht gerade überraschend, ebenso wenig, wie dass auch diejenigen, die das Klimagesetz abgelehnt haben, eine Einführung insgesamt befürworten (dies aber deutlich weniger enthusiastisch als diejenigen, die Ja gestimmt haben). Darin dürfte sich die bereits angesprochene kritischere Beurteilung der Qualität und Neutralität des Bürgerbriefs durch die Nein-Stimmenden widerspiegeln. Wähler:innen der LDP, glp und vor allem der SP und der Grünen (inkl. GB und BastA!) unterstützen die Einführung eines Bürger-Panels am deutlichsten, während FDP- und

Mitte-Wähler:innen einem solchen Vorhaben deutlich skeptischer gegenüberstehen und diejenigen der SVP als einzige Gruppe eine Einführung – wenn auch sehr knapp – ablehnen.

Abbildung 4.11: Befürwortung von Bürger-Panels bei Volksabstimmungen (politische Aspekte)



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=267.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Einführung eines Bürger-Panels bei Volksabstimmungen grosse Unterstützung geniesst – zumindest in einem generell eher progressiv eingestellten Kanton wie dem Kanton Basel-Stadt. In Kantonen, in denen die bürgerlich-konservativen Parteien stärker sind, dürfte es hingegen deutlich schwieriger werden, Unterstützung für die Einführung von Bürger-Panels in einem solchen Ausmass erzielen zu können.

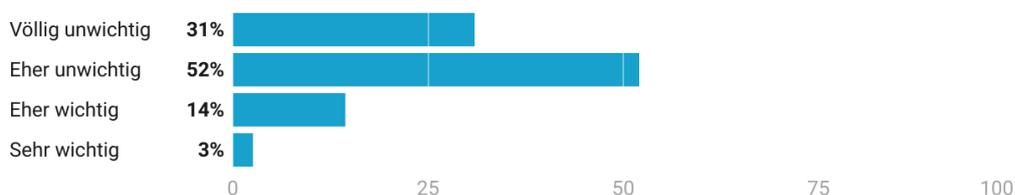
4.5 Auswirkungen auf Abstimmungsteilnahme und -entscheid

Es ist nicht das vorrangige Ziel eines Bürger-Panels bzw. Bürgerbriefs die Teilnahme an Abstimmungen zu erhöhen. Doch zumindest unterschwellig spielt bei diesen Ansätzen die Hoffnung mit, einen Beitrag zu einer höheren Abstimmungsbeteiligung leisten zu können. In der vorliegenden Studie kann ein solcher Effekt jedoch nicht wissenschaftlich korrekt untersucht werden, da die Studienteilnehmenden eine

deutlich überdurchschnittliche Stimmbeteiligung aufweisen. Die offizielle Abstimmungsteilnahme lag im Juni 2023 bei 48 Prozent, während unter den Teilnehmenden an der Studie die Abstimmungsteilnahme bei über 95 Prozent lag (vgl. Abschnitt 3.2). Somit bleibt für einen allfälligen Effekt des Bürgerbriefs auf die Abstimmungsteilnahme kaum noch Platz. Tatsächlich ist es so, dass unter denjenigen, die den Brief gelesen haben, die Abstimmungsteilnahme mit 97 Prozent nochmals etwas höher ausgefallen ist, während bei denjenigen, die den Brief nicht gelesen haben, eine Teilnahme von 94 Prozent zu verzeichnen ist. Angesichts dieser kleinen Unterschiede, die sich alle im statistischen Schwankungsbereich befinden, lassen sich keine fundierten Schlüsse ziehen. Selbst in einem diesbezüglich weniger stark verzerrten Sample wäre es sehr fraglich, ob auf eine Kausalität zwischen dem Lesen des Bürgerbriefs und der Abstimmungsteilnahme geschlossen werden könnte. Zumindest müsste man noch den Einfluss einer Reihe von weiteren möglichen Faktoren klären (z.B. ob sich die Leser:innen des Bürgerbriefs nicht generell stärker für das Thema der Vorlage interessiert haben und daher vermehrt an der Abstimmung teilgenommen haben).

Bleibt noch zu klären, inwiefern sich ein Einfluss des Bürgerbriefs auf das Abstimmungsverhalten festmachen lässt. Die Teilnehmenden, die den Brief gelesen haben, wurden in der Umfrage nach der Abstimmung ausdrücklich danach gefragt, ob der Brief sie in ihrem Stimmentscheid beeinflusst hat (vgl. Abbildung 4.12). Nur gerade 14 Prozent geben an, dass der Brief eine eher wichtige Rolle bei ihrem Stimmentscheid gespielt hat, während sogar nur drei Prozent angeben, dass er sehr wichtig war. Bei 83 Prozent hingegen spielte der Brief kaum oder gar keine Rolle hinsichtlich der Abstimmungsentscheidung.

Abbildung 4.12: Bedeutung des Bürgerbriefs auf den Stimmentscheid beim Klimaschutzgesetz



Erstellt mit Datawrapper

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; N=273.

Auch wenn diese Ergebnisse eindeutig scheinen, so sollten solche selbstdeklarierten Effekte immer mit etwas Vorsicht betrachtet werden, da die befragten Personen oft bei der korrekten Abschätzung der Effekte Mühe bekunden. Daher wird in Tabelle 4.1 ein Vergleich der in der Umfrageswelle 1 geäußerten Stimmabsicht mit der in der Umfrageswelle 2 abgefragten Stimmentscheidung, aufgeschlüsselt nach der Treatmentgruppe (bzw. denjenigen, die den Brief gelesen haben) und der Kontrollgruppe, gezeigt.

Tabelle 4.1: Stimmabsicht und -entscheid in der Treatment- und Kontrollgruppe

	Stimmabsicht (W1)		Stimmentscheid (W2)	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Treatmentgruppe	81%	19%	80%	20%
Kontrollgruppe	80%	20%	78%	22%

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden nur stimmberechtigte Personen; gewichtete Daten; TG N= 271, KG/CG N= 448.

Es zeigen sich überaus stabile Verhältnisse. So lassen sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen der Stimmabsicht und dem Stimmentscheid ausmachen und auch zwischen den Gruppen bestehen fast keine Unterschiede, was darauf hindeutet, dass der Bürgerbrief tatsächlich keinen Einfluss auf den Abstimmungsentscheid hatte.

Ganz abschliessend lässt sich diese Frage an dieser Stelle jedoch nicht klären. In der Tabelle 4.1 werden nur die Nettoveränderungen auf aggregierter Ebene abgebildet. Es wäre durchaus möglich, dass auf individueller Ebene Veränderungen durch den Bürgerbrief feststellbar wären. Insgesamt müssten diese individuellen Anpassungen sich jedoch bezüglich der Richtung einer Ja- oder einer Nein-Stimme in etwa die Waage gehalten haben, ansonsten wären in der obenstehenden Tabelle grössere Unterschiede aufgetreten. Grundsätzlich würden die erhobenen Daten eine solche Analyse auf individueller Ebene erlauben. Diese wären jedoch sehr aufwändig und zudem ist es angesichts der oben aufgeführten, sehr stabilen und eindeutigen Mehrheitsverhältnisse zwischen den beiden Umfragen eher unwahrscheinlich, statistisch signifikante Unterschiede zu finden. Daher wird an dieser Stelle darauf verzichtet.

Abschliessend kann zusammengefasst werden, dass im Rahmen dieser Studie keine Effekte des Bürgerbriefs sowohl auf die Teilnahme an der Abstimmung als auch auf den eigentlichen Stimmentscheid festgestellt werden konnten. Allerdings dürfte die Tatsache, dass es sich beim Klimaschutzgesetz um eine sehr polarisierende Vorlage mit einer intensiven Medienberichterstattung gehandelt hat, dafür gesorgt haben, dass die Meinungen der Wähler:innen schon bei Beginn der Studie weitgehend festgestanden haben.

5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Im Rahmen dieses Projekts konnte zum einen der Nachweis erbracht werden, dass ein Bürgerpanel auch in einem stark abgekürzten und vereinfachten Verfahren – mit z.B. nur einem statt vier bis fünf Sitzungstagen – einen Bürgerbrief in ausreichender Qualität erarbeiten kann. Zum anderen zeigte sich in der quantitativen Evaluation des Bürgerbriefs unter den Studienteilnehmenden, dass diese mit 70 Prozent die Einführung eines solchen Instruments deutlich unterstützen würden.

Die Evaluation hat weiter aufgezeigt, dass die Befragten dem Bürgerbrief ein überaus gutes Zeugnis bezüglich Verständlichkeit, Gestaltung, Länge, Qualität des Inhalts und Neutralität/Ausgewogenheit ausstellen. Weiter wird dem Brief auch ein ausserordentlich hohes Vertrauen entgegengebracht: Die Befragten vertrauen ihm stärker als den politischen Parteien oder den Medien. Nur den Abstimmungsinformationen des Bundesrates wird noch stärker vertraut als dem Bürgerbrief.

Die Benutzungsquote des Briefes fiel ebenfalls sehr zufriedenstellend aus. Gut 62 Prozent der Studienteilnehmenden haben ihn gelesen. In anderen Ländern liegt die Lesequote in der Regel bei 35-40 Prozent. Wobei im Fall dieser Studie das besondere Setting innerhalb eines Forschungsprojekts dazu beigetragen haben dürfte.

Allerdings zeigten sich in der Evaluation auch etwas kritischere Aspekte. So gaben lediglich 33 Prozent derjenigen, die den Bürgerbrief gelesen haben, an, dass er ihnen zu einem Informationsgewinn verholfen hat, während zwei Drittel nichts Neues aus ihm gelernt haben. Es scheint auf den ersten Blick erstaunlich, dass der Bürgerbrief ausgerechnet bei seinem Hauptzweck nicht besonders gut abschneidet, aber gleichzeitig generell sehr gut benotet und auch zur Einführung empfohlen wird. Diesbezüglich ist zu beachten, dass es sich bei den Teilnehmenden um politisch interessierte und aktive Bürger:innen handelt, die in der Regel bereits sehr gut informiert sind. Zudem handelte es sich bei der Abstimmung zum Klimagesetz um eine Vorlage, über die sehr intensiv in den Medien berichtet wurde, was wiederum den zu erwartenden Informationsgewinn durch einen Bürgerbrief reduziert haben dürfte. Insofern wäre es interessant, das Experiment mit einer Abstimmungsvorlage, der eine deutlich geringere Medienaufmerksamkeit zukommt, sowie mit einer etwas repräsentativeren Auswahl mit weniger stark interessierten und weniger gut informierten Stimmberechtigten zu wiederholen. So scheint es möglich, dass der Informationsgewinn für viele Teilnehmenden im vorliegenden Fall zwar gering ausgefallen ist, dass sie aber der Meinung sind, dass ein Bürgerbrief anderen eine Hilfe gewesen ist oder auch ihnen in anderen Abstimmungen nützlich sein könnte, weshalb sie eine Einführung unterstützen würden.

Bezüglich der Zustimmung zu einer Einführung des Instruments des Bürgerbriefs gilt es hervorzuheben, dass diese bei Personen mit einem niedrigen Bildungsabschluss, den 18-34jährigen sowie bei Personen, die mit der aktuellen Demokratie in der Schweiz eher unzufrieden sind, überdurchschnittlich hoch ausgefallen ist. Dieses Ergebnis ist erfreulich, da es sich um diejenigen Wählergruppen handelt, die man mit diesem Instrument besonders erreichen, informieren und aktivieren möchte.

Ob ein Bürgerbrief einen signifikanten Effekt auf die Abstimmungsteilnahme hat, konnte im Rahmen dieser Studie nicht festgestellt werden: Zwar haben 97 Prozent derjenigen, die den Brief gelesen haben, nach eigenen Angaben tatsächlich an der Abstimmung teilgenommen, aber auch bei denjenigen, die den Brief nicht gelesen haben, lag die Stimmbeteiligung bei überaus hohen 95 Prozent, während die offizielle Teilnahme mit 48 Prozent nur halb so hoch war.

Bezüglich eines möglichen Effekts auf den Abstimmungsentscheid können hingegen dank des experimentellen Designs der Studie Aussagen gemacht werden. Direkt danach gefragt, ob der Bürgerbrief für ihre Entscheidungsfindung von Bedeutung war, haben 83 Prozent geantwortet, dass dieser dafür unwichtig oder eher unwichtig war. Dies wird auch durch die Analyse des beobachteten effektiven Abstimmungsverhaltens bestätigt. Der Ja-Stimmanteil ist bei denjenigen der Treatmentgruppe, die den Bürgerbrief gelesen haben, mit 80 Prozent praktisch gleich hoch wie bei den Teilnehmenden der Kontrollgruppe, die keinen Bürgerbrief erhalten haben (78 Prozent). Auch im Vergleich zu den vor der Abstimmung erhobenen Stimmabsicht ergeben sich kaum Unterschiede. Diese lag bei der Treatmentgruppe

bei 81 und bei der Kontrollgruppe bei 80 Prozent. Effekte auf den Abstimmungsentscheid konnten demnach in dieser Studie nicht festgestellt werden.

Die Studienergebnisse führen zu den folgenden Handlungsempfehlungen sowohl für die Politik als auch für die Wissenschaft in Bezug auf zukünftige Forschungsperspektiven:

1. **Einführung eines Bürgerbriefs bei Volksabstimmungen:** Die Studienergebnisse zeigen deutlich auf, dass dieses Instrument der partizipativen Demokratie eingeführt werden sollte. Die technisch-organisatorische Machbarkeit konnte nachgewiesen werden, die Studienteilnehmenden bewerteten den Bürgerbrief äusserst positiv – insbesondere der Aspekt des hohen Vertrauens, dass den Informationen von Bürger:innen für Bürger:innen entgegengebracht wird, sollte betont werden – und sprechen sich mit 70% klar dafür aus.
2. **Einführung auf Probe:** Allerdings würde sich eine Einführung auf Probe aufdrängen, da einige wichtige Aspekte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht oder nur ungenügend abgeklärt werden konnten. Der Bürgerbrief sollte bei Volksabstimmungen während mindestens zwei Jahren ausprobiert und dabei wissenschaftlich begleitet und untersucht werden. Danach müsste dann über eine endgültige Einführung entschieden werden. Auf diese Weise können die potenziellen Effekte eines Bürgerbriefs auch mit weniger politisch interessierten Wähler:innen und bei weniger stark polarisierenden Abstimmungsvorlagen sowie Vorlagen über die weniger intensiv berichtet wird, untersucht werden.
3. **Anpassungen des Durchführungskonzepts:** Auch wenn sich das vorliegende sehr schlanke Konzept der Durchführung eines Bürgerpanels bewährt hat, drängen sich einige Anpassungen auf. Zum einen haben die Panel-Teilnehmenden darauf hingewiesen, dass etwas mehr Zeit zur Verfügung stehen sollte. So könnte die Zahl der Sitzungstage auf eineinhalb oder zwei erhöht werden. Zum anderen hätte eine probeweise Einführung des Instruments zur Folge, dass nicht nur einer sondern in der Regel mehrere Bürgerbriefe (für jede Vorlage einen) pro Abstimmungstag erarbeitet werden müsste. Dieser Arbeitsaufwand von bis zu zwei Sitzungstagen pro Vorlage müsste auf mindestens zwei Bürgerpanel verteilt werden. Auch stellt sich die Frage, ob das Panel nicht auch gleich für mehrere Abstimmungstermine einberufen werden sollte. Die Grösse von ca. 20 Personen für ein Bürgerpanel hat sich hingegen bewährt.
4. **Anpassungen beim Rekrutierungsverfahren:** Auch eine Einführung auf Probe würde eine Anpassung des Rekrutierungsverfahrens bedingen. In der vorliegenden Studie wurden die Teilnehmenden aus dem Sample des «Demokratie Labor Basel» rekrutiert. Aufgrund des Samples waren viele Angaben bereits bekannt (politische Orientierung, politisches Interesse, Bildungsabschluss etc.), die in den amtlichen Registern nicht erfasst, aber für die Zusammenstellung eines repräsentativen Samples notwendig sind. Daher müsste das Rekrutierungsverfahren in Zukunft in zwei Stufen durchgeführt werden. Zunächst würden Einladungsbriefe verschickt werden, mit dem Ziel, pro Panel mindestens 100 Interessierte zu finden. Bei einer Teilnahmequote von 5 Prozent wären dies mindestens 2'000 Personen, die per Zufallsentscheid ausgewählt und angeschrieben werden müssten. Bei ihrer Anmeldung müssten die Interessierten auch einen Fragebogen mit Angaben zu ihrem Bildungsabschluss oder der politischen Orientierung beantworten. Anhand dieser Angaben kann dann in einer zweiten Runde aus den 100 Interessierten ein möglichst repräsentatives Sample zusammengestellt werden.
5. **Weitere wissenschaftliche Studien:** Schliesslich drängen sich auch weitere Forschungsbemühungen auf. Wie bereits erwähnt, werden in der Schweiz zurzeit neben dem vorliegenden Projekt noch zwei weitere Forschungsprojekte durchgeführt, die sich mit der Einführung von Bürgerbriefen befassen. Die jeweils angewandten Ansätze zur Durchführung und Organisation der Bürgerpanel unterscheiden sich jedoch deutlich. Daher wäre es sinnvoll, eine vergleichende Analyse zu erstellen. So liesse sich zeigen, ob einzelne Elemente der verschiedenen Ansätze allenfalls kombiniert werden könnten. Weiter drängt es sich auf, das Instrument des Bürgerbriefs über einen längeren Zeitraum und bei verschiedenen Abstimmungsvorlagen zu untersuchen und nicht nur experimentell bei einzelnen ausgesuchten Abstimmungen. Schliesslich soll-

ten auch die Effekte noch vertieft untersucht werden. So könnte eine Wirkung auch darin bestehen, dass die Bürger:innen zwar keinen quantitativ messbaren Informationsgewinn verspüren, der Bürgerbrief es ihnen aber ermöglicht, die vorhandenen Pro- und Contra-Argumente qualitativ besser und vor allem aus einer neutralen Perspektive zu beurteilen, was sich wiederum in der Qualität ihrer Abstimmungsentscheidung niederschlägt.

6 Literaturverzeichnis

- Gastil, John, Kristinn Mar Arsælsón, Katherine R. Knobloch, David L. Brinker, Robert C. Richards, Justin Reedy und Stephanie Burkhalter (2023). Deliberative Panels as a Source of Public Knowledge: A Large-Sample Test of the Citizens' Initiative Review. In: *PLoS ONE*, 18(7): 1-10.
- Gastil, John, Robert Richards und Katherine R. Knobloch (2014). Vicarious Deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review Influenced Deliberation in Mass Elections. In: *International Journal of Communication*, 8: 62-89.
- Gastil, John und Katherine R. Knobloch (2010). *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*. Seattle, University of Washington.
- Gianola, Giada, Dominik Wyss, André Bächtiger und Marlène Gerber (2023). Empowering Local Citizens: Assessing the Inclusiveness of a Digital Democratic Innovation for co-Creating a Voting Advice Application. In: *Local Government Studies*, <https://doi.org/10.1080/03003930.2023.2185228>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing.
- Schwarz, Daniel und Jan Fivaz (2023). *Fuzzy Voting: Akzeptanz und Auswirkungen eines skalenbasierten Abstimmungsverfahrens*. Bern: Berner Fachhochschule BFH.
- Suiter, Jane, Lala Muradova, John Gastil und David M. Farrell (2020). Scaling up Deliberation: Testing the Potential of Mini-Publics to Enhance the Deliberative Capacity of Citizens. In: *Swiss Political Science Review*, 26(3): 253-272.
- Wäspi, Flurina, Jan Fivaz und Daniel Schwarz (2023). *Ständige deliberative Bürgerräte: Ein Demokratie-Update für die Schweiz? Literaturübersicht, internationale Anwendungen und Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz*. Bern: Berner Fachhochschule BFH.