



Panel citoyen: Evaluation von Bürger:innen- generierten Abstimmungsargumentarien

Ergebnisse einer Pilotstudie im Rahmen des “Demokratie
Labor Basel”

Executive Summary

Jan Fivaz, Annique Lombard und Daniel Schwarz

März 2024

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 und hat an einem eintägigen Workshop einen solchen Bürgerbrief erstellt. Dieser wurde dann in einer Umfragestudie (je eine Umfragewelle vor und nach der Abstimmung, experimentelles Forschungsdesign) unter den 2'749 Teilnehmenden im Sample des «Demokratie Labor Basels» 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 und dessen Neutralität bzw. Ausgewogenheit ausgestellt. Weiter wird dem Brief auch ein ausserordentlich hohes Vertrauen gegenübergebracht. Den Informationen im Brief wurde stärker vertraut als denjenigen der politischen Parteien oder aus den Medien. Nur den Abstimmungsinformationen des Bundesrates vertrauen 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 innerhalb eines Forschungsprojekts bei der sehr hohen Lesequote geholfen 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. Es ist etwas erstaunlich, dass der Bürgerbrief ausgerechnet bei seinem Hauptzweck nicht besonders gut abschneidet, aber dennoch gleichzeitig generell sehr gut benotet und auch zur Einführung empfohlen wird.

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 bewerten 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 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 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. Auch stellt sich die Frage, ob ein Panel nicht auch gleich für mehrere Abstimmungstermine einberufen werden sollen. 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 Labors 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 mind. 100 Interessierte zu finden. Bei einer Teilnahmequote von 5 Prozent wären dies mind. 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. In der Schweiz zur Zeit neben diesem 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, dass 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), dass in rund zehn Teilprojekten demokratische Reformansätze verfolgen und in Pilotstudien ausprobieren will. Die Durchführung der wissenschaftlichen Arbeiten obliegt dem Institut Public Sector Innovation (IPST) der Berner Fachhochschule BFH (www.bfh.ch/de/forschung/forschungsbereiche/public-sector-transformation).

Finanziert werden die Projekte von der Stiftung Mercator Schweiz und der Raiffeisen Jubiläumsstiftung.