



An den Grossen Rat

14.5435.02

14.5531.02

14.5686.02

PD/P145435/P145531/P145686

Basel, 9. November 2016

Regierungsratsbeschluss vom 8. November 2016

Anzug Franziska Roth-Bräm und Konsorten betreffend „einfach verständliche Abstimmungsinformationen für junge Stimmberechtigte – easyvote“

Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Wahl- und Abstimmungsunterlagen für Ausländerinnen und Ausländer

Anzug Salome Hofer und Konsorten betreffend Überarbeitung der kantonalen Abstimmungsbroschüren

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. November 2014 den nachstehenden Anzug Franziska Roth-Bräm und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Das politische Interesse der jungen Stimmberechtigten ist die Grundlage dafür, dass unser direktdemokratisches System aufrechterhalten werden kann. Eine Möglichkeit, das politische Interesse der jungen Stimmberechtigten zu fördern, ist laut der CH@Youpart-Studie des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation die Einführung der easyvote Abstimmungshilfe: "Indem die Abstimmungsvorlagen auf einfache und klare Weise vermittelt werden, ist es für eine breitere Gruppe junger Erwachsener möglich, auch an den Abstimmungen teilzunehmen. Es ist anzunehmen, dass davon vor allem bildungsferne Kreise profitieren würden."

easyvote ist ein Projekt des Dachverbandes Schweizer Jugendparlamente. In der easyvote-Abstimmungshilfe werden die nationalen Abstimmungsvorlagen auf jeweils zwei A5-Seiten einfach verständlich und politisch neutral erklärt.

Hergestellt wird die easyvote-Abstimmungshilfe von über 120 ehrenamtlich arbeitenden Jugendlichen. Die Produktion läuft nach einem klar vorgegebenen Prozess ab und basiert auf den offiziellen Abstimmungsunterlagen, so dass die Neutralität der easyvote-Abstimmungshilfe jederzeit gewährleistet werden kann.

Momentan beteiligen sich 241 Gemeinden am Projekt. Zwei Mal im Jahr senden diese Gemeinden die Adressen ihrer jungen Stimmberechtigten an easyvote, wobei der Datenschutz immer gewährleistet wird. Eine Evaluation hat ergeben, dass sich die jungen LeserInnen dank der easyvote-Abstimmungshilfe tatsächlich motivierter fühlen, abstimmen zu gehen. Sollten in einem Kanton mehr als 2000 Jugendliche erreicht werden, wird auch eine kantonale Abstimmungshilfe erstellt.

Laut Bundesamt für Statistik gibt es im Kanton Basel-Stadt 10'989 Stimmberechtigte im Alter zwischen 18 und 25 Jahren. Ein Jahresabonnement der easyvote-Abstimmungshilfe kostet Fr. 5.00 (exkl. 8% MwSt.) pro Jugendlicher und Jahr. Darin enthalten sind bis zu vier easyvote-Abstimmungshilfen pro Jahr. Bei grösseren-Bestellungen kann ein Rabatt gewährt werden. Somit würden die Kosten gemäss Offerte von easyvote jährlich Fr. 54'285.65 betragen.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, im Sinne eines Pilotprojekts während drei Jahren für die jungen Stimmberechtigten im Kanton Basel-Stadt ein easyvote-Abo zu bestellen.

Franziska Roth-Bräm, Salome Hofer, Alexander Gröflin, Toya Krummenacher, Katja Christ, Michael Koechlin, Annemarie Pfeifer, Sarah Wyss, Nora Bertschi, Beatrice Isler, Martina Bernasconi, Helen Schai-Zigerlig, Joël Thüring, Erich Bucher, Sibel Arslan“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2014 den nachstehenden Anzug Sarah Wyss und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„In Anlehnung an die Interpellation von Talha Ugur Camlibel betreffend Abgabe von Abstimmungs- und Wahlunterlagen für interessierte Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Basel-Stadt und der Motion 07.5210.01 bitten die Anzugsstellenden, dass man nach dem Vorbild der Stadt Bern interessierten niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern die Abstimmungs- und Wahlunterlagen in Zukunft zukommen lassen soll. Über diese Möglichkeit sollen in einem Abstand von fünf Jahren alle niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer in einem Brief informiert werden.

In der Motionsbeantwortung 07.5210.02 war darauf hingewiesen worden, dass auf einen Versand der Abstimmungs- und Wahlunterlagen an nicht stimmberechtigte Ausländer aus ökologischen und zeitlichen Gründen verzichtet werden sollte; hingegen sollte es allen interessierten nicht Stimmberechtigten möglich sein, durch Ausfüllen eines Online-Formulares dafür zu sorgen, dass man die Wahlunterlagen zugeschickt erhält.

In der Beantwortung der Interpellation 14.5148.02 wird erwähnt, dass dieses Formular existiere. (www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/wahlen-abstimmungen/informationen.html). Die Tatsache, dass bisher nur eine Person sich eingeschrieben habe beweise angeblich, dass offenbar kein Interesse an diesem Angebot bestehe. Die Erfahrungen in Bern jedoch zeigen ein ganz anderes Bild. Es ist offensichtlich, dass das Angebot nicht genutzt wird, weil es nicht bekannt ist und nicht, weil keine Nachfrage besteht.

Da die Motion 07.5210.02 bereits 7 Jahre alt ist, bitten die Anzugsstellenden den Regierungsrat zu prüfen, ob man in dieser Sache nicht doch analog der Stadt Bern vorgehen sollte. Alle niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer sollten auf das bestehende Angebot für nicht Stimmberechtigte, sich die Abstimmungs- und Wahlunterlagen zuschicken zu lassen, aufmerksam gemacht werden. Die Anzugstellenden denken, dass dadurch ein wichtiger Beitrag zur Integrationsförderung und zum besseren Verständnis der direkten Demokratie und zur politischen Kultur der Schweiz geleistet werden kann.

Sarah Wyss, Alexander Gröflin, Talha Ugur Camlibel, Toya Krummenacher, Pascal Pfister, Sibel Arslan“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. März 2015 den nachstehenden Anzug Salome Hofer und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Abstimmungsbroschüren müssen neutral, rechtlich korrekt und ausgewogen über Vorlagen informieren. Sie dienen der Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und sollen deren Abstimmungsentscheide erleichtern. Die gewählte Sprache ist jedoch nicht immer einfach verständlich und die Information oftmals sehr umfangreich.

Die heutige Informationsflut führt dazu, dass viele keine Zeit haben, sich umfangreich zu informieren, respektive sich diese Zeit nicht nehmen wollen. Kurze, kompakte Informationen sind gefragt, will man möglichst viele Leute erreichen oder für ein Thema interessieren.

Das Interesse der kantonalen Behörden muss es sein, möglichst viele Leute transparent zu informieren, damit sie ihr Stimmrecht ausüben. Die kantonalen Abstimmungsunterlagen müssen der heutigen Informationsgewohnheiten angepasst werden.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie die Abstimmungsbroschüren bezüglich Umfang, Sprache und Gestaltung modernisiert und angepasst werden können.

Salome Hofer, Franziska Roth-Bräm, Joël Thüring, Sarah Wyss, Beatriz Greuter, Pascal Pfister, Oswald Inglin, Dominique König-Lüdin, Emmanuel Ullmann, Patricia von Falkenstein, Mirjam Ballmer“

Wir berichten zu diesen Anzügen wie folgt:

1. Ausgangslage

Die drei Anzüge stehen im Zusammenhang mit den Abstimmungserläuterungen und zielen alle darauf ab, die politische Partizipation zu erhöhen und die Wahrnehmung der politischen Rechte zu stärken. Die politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass politische Partizipation durch individuelle Merkmale wie Alter, Einkommen oder Ausbildung mitbeeinflusst wird.¹ Analog zu diesen Erkenntnissen und in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Entwicklungen und Trends stellen verschiedene Gruppierungen unterschiedliche Forderungen an die Ausgestaltung der Abstimmungsunterlagen. Als einziges offizielles behördliches Informationsmittel haben die Abstimmungserläuterungen jedoch alle Stimmberechtigten unabhängig von Alter, Herkunft und Bildung gleichberechtigt zu informieren. Im sensiblen Bereich der politischen Meinungsbildung gelten zudem erhöhte Sorgfalts- und Wahrheitspflichten und die Behörden sind an strenge Missbrauchsregeln gebunden. Der Regierungsrat hat ein grosses Interesse daran, die politische Mitwirkung und Teilhabe der Bevölkerung zu stärken. Änderungen und Neuerungen bei Abstimmungserläuterungen sind aber behutsam und mit Weitblick vorzunehmen. Deshalb erscheint es sinnvoll, die drei Anzüge gemeinsam zu behandeln.

2. Rechtliche Grundlagen

Gemäss Wahlgesetz² gibt die Staatskanzlei zu jeder kantonalen Volksabstimmung die Abstimmungserläuterungen heraus. Die Garantie der politischen Rechte gemäss Bundesverfassung³ und das in der Kantonsverfassung⁴ festgeschriebene Recht auf freie Wahlen und Abstimmungen gewährleisten, dass Abstimmungs- und Wahlergebnisse den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen. Diese sollen ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Nur Behörden, keine Privaten dürfen die offiziellen Abstimmungserläuterungen herausgeben. Dadurch kommt ihnen eine Monopolstellung zu. Zwar dürfen Behörden ihren Standpunkt darlegen und somit auch eine parteiliche Stellungnahme abgeben, sie dürfen aber ihre Sonderstellung nicht missbrauchen und sind daher zur objektiven Information verpflichtet.⁵ Aus der Praxis des Bundesgerichts leiten Lehre und Rechtsprechung bezüglich der Art und Weise der Abstimmungskommunikation heute ab, dass diese sachlich, transparent und verhältnismässig sein müsse, was eine aktive Teilnahme der Behörden am Abstimmungskampf einschränkt.⁶ Erläuterungen müssen daher ausgewogen ausgearbeitet sein. Sie sind dann ausgewogen, wenn sie sowohl auf die wesentlichen Argumente für als auch gegen die Vorlage eingehen, wie dies auch

¹ Vgl. z.B. Freitag, Markus: Labor Schweiz: Vergleichende Wahlbeteiligungsforschung bei kantonalen Parlamentswahlen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 4/2005, S. 667ff.

² § 27. Wahlgesetz.

³ Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung (BV).

⁴ § 11 Abs. 1 lit. v Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV).

⁵ Besson, Michel (2003): Behördliche Information vor Volksabstimmungen. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, S. 244ff.

⁶ Töndury, Andrea (2011): Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 112/2011, S. 359; vgl. auch Kanton Basel-Stadt, Staatskanzlei, Kommunikation 2011.

im kantonalen Wahlgesetz⁷ festgeschrieben ist. Dies soll garantieren, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einfach und mit relativ geringem Aufwand über Inhalt, Bedeutung sowie die Argumente für und gegen die Vorlage informieren können. Auch bezüglich der formalen Darstellung müssen Abstimmungserläuterungen sachlich sein und als behördliche Abstimmungskommunikation erkennbar. Insbesondere darf der Gestaltung keine irreführende oder suggestive Wirkung zukommen.⁸

3. Abstimmungserläuterungen im Vergleich

Ein Vergleich⁹ macht deutlich, dass sich die Abstimmungserläuterungen des Kantons Basel-Stadt im Rahmen der Erläuterungen des Bundes und der anderen Kantone bewegen. Beim schmalen Grat zwischen Informationspflicht und Propagandaverbot, auf dem sich die Abstimmungskommunikation bewegt, ist dies nicht erstaunlich. Alle Erläuterungen enthalten neben den behördlichen Ausführungen über Sinn, Zweck und Folgen der Vorlage insbesondere die wichtigsten Argumente dafür und dagegen sowie das Stimmverhältnis im Parlament und eine explizite Abstimmungsempfehlung. Mittlerweile lassen die meisten Kantone und auch alle untersuchten Städte die Initiativ- und Referendumskomitees für ihre Argumente respektive Stellungnahmen selbst zu Wort kommen. Der Gesetzestext respektive Parlamentsbeschluss sowie – im Fall von Initiativen – der Initiativtext im Wortlaut sind ebenfalls bei allen Erläuterungen enthalten. Eine Orientierung an den Erläuterungen des Bundes ist unverkennbar. Neben den gleich oder ähnlich lautenden Überschriften haben etwa die Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft und St. Gallen auch die Gestaltung des Titelblattes – inklusive der fortlaufenden Nummerierung der Vorlagen – vom Bund aufgenommen.

Inhaltliche Unterschiede sind nur in Details auszumachen, so etwa beim Einbezug der Minderheitsmeinung im Parlament oder der Autorenschaft der behördlichen Stellungnahme. Wie im Kanton Basel-Stadt werden auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Kantone Aargau, Graubünden, Luzern, Nidwalden sowie der Städte Luzern und Winterthur direkt angesprochen, ein eigentliches Vorwort des Regierungsrates enthalten aber nur die Erläuterungen des Kantons Basel-Stadt.

Gross sind die Unterschiede hingegen beim Umfang, der sprachlichen Komplexität sowie den grafischen Elementen und Stilmitteln zur Leserführung und Erleichterung des Verständnisses. Obschon der Umfang der Erläuterungen in den meisten Kantonen je nach Komplexität der einzelnen Vorlagen unterschiedlich ausfällt, lässt sich erkennen, dass sich die Erläuterungen des Kantons Basel-Stadt diesbezüglich im Mittelfeld bewegen. Überdurchschnittlich umfangreich sind etwa die Erläuterungen der Kantone Luzern, Thurgau, Solothurn und Schaffhausen, markant kurze Erläuterungen kennt einzig der Kanton Tessin mit jeweils maximal fünf Seiten (A5) je Vorlage. Auch die sprachliche Komplexität der Erläuterungen des Kantons Basel-Stadt bewegt sich im Rahmen der anderen Erläuterungen. Im Gegensatz zum Bund und einigen anderen Kantonen verzichtet der Kanton Basel-Stadt jedoch auf die Verwendung von Marginalien, Kästchen oder anderen Hervorhebungen, welche das Verständnis erleichtern. Auch bezüglich der Verwendung von Grafiken, Plänen und Visualisierungen ist der Kanton Basel-Stadt eher zurückhaltend.

Wie im Kanton Basel-Stadt sind auch die Erläuterungen des Bundes und der meisten Kantone im Format A5 sachlich, schlicht und ohne Bilder gestaltet. Abgesehen vom Titelbild verwenden etwa die Kantone Graubünden, Luzern, Thurgau und Zug sowie die Städte St. Gallen, Winterthur und Zürich Bilder, die Erläuterungen der Kantone Uri und Tessin sind mit Illustrationen ergänzt. Bezüglich der Gestaltung heben sich mit ihrem „zeitungshaften“ Layout im A4-Format vor allem die Erläuterungen der Städte Zürich und Winterthur ab.

⁷ § 27. Wahlgesetz.

⁸ Besson, Michel (2003): Behördliche Information vor Volksabstimmungen. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, S. 251f.

⁹ Neben dem Bund und den Kantonen (ausser AI, GL, JU, NE) wurden die Erläuterungen der Städte Bern, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich in den Vergleich einbezogen.

4. Neukonzeption der Abstimmungskommunikation

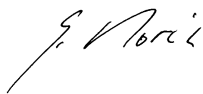
Gestalterisch wie auch in Struktur und Aufbau hat das Abstimmungsbüchlein des Kantons Basel-Stadt seit 1998 keine wesentlichen Änderungen erfahren. Einzige Ausnahme bildet hierbei die Tatsache, dass seit der Abstimmung vom November 2011 die Initiativ- und Referendumskomitees ihre Argumente selbst verfassen dürfen.¹⁰ Eine zeitgemässe, attraktive Abstimmungskommunikation, wie dies der Anzug Salome Hofer und Konsorten betreffend Überarbeitung der kantonalen Abstimmungsbroschüren und im weiteren Sinn auch der Anzug Franziska Roth-Bräm und Konsorten betreffend „einfach verständliche Abstimmungsinformationen für junge Stimmberechtigte – easyvote“ fordern, ist innerhalb der bestehenden gesetzlichen Vorgaben möglich. Aufgrund der erhöhten Sorgfaltspflichten und des steigenden Erwartungsdrucks erscheint es jedoch sinnvoll, rechtlich abgestützte, einheitliche Kriterien zu erarbeiten, welche die Abstimmungserläuterungen in den Kontext der gesamten Abstimmungskommunikation stellen. Die Staatskanzlei ist derzeit daran, ein Konzept für die Abstimmungskommunikation zu erarbeiten, welches die Anliegen unterschiedlicher Benutzergruppen berücksichtigt und den Mitarbeitenden, die in die Erarbeitung der Abstimmungskommunikation involviert sind, klare Leitlinien zur Hand gibt. Dies soll eine kontinuierliche, konsistente Abstimmungskommunikation gewährleisten.

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Medienwandels und moderner Mediennutzungsmuster liegt das Augenmerk dabei einerseits auf den offiziellen Abstimmungserläuterungen, andererseits im digitalen Bereich. Ohne Bewährtes aufzugeben, soll eine zeitgemässe Abstimmungskommunikation konzipiert werden, welche Hindernisse zur Wahrnehmung der politischen Rechte abbaut, aber auch interessierten nicht Stimmberechtigten den Zugang zu politischen Informationen und die Teilhabe am politischen Leben erleichtert, wie dies im Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend Wahl- und Abstimmungsunterlagen für Ausländerinnen und Ausländer gefordert wird. Im Konzept sollen aber auch technische Entwicklungen wie etwa die Ausweitung des E-Votings berücksichtigt werden. Ebenso sollen strukturelle Besonderheiten wie kantonale Urnengänge zu kommunalen Sachgeschäften reflektiert werden.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, alle drei Anzüge stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹⁰ § 3a. Wahlverordnung; RRB Nr. 11/18/38 vom 31. Mai 2011.