



An den Grossen Rat

21.5221.02

PD/P215221

Basel, 15. März 2023

Regierungsratsbeschluss vom 14. März 2023

Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend regelmässige Befragungen nach Wahlen und Abstimmungen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Mai 2021 den nachstehenden Anzug Luca Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Der Regierungsrat hat im Nachgang zur Abstimmung über die Änderung des Wohnraumfördergesetzes vom 29. November 2020 ein Forschungsinstitut mit einer Nachanalyse zur Abstimmung beauftragt. Bereits bei früheren Abstimmungen – bei der Abstimmung über die Stadtrandentwicklung Ost und bei der Abstimmung über die Spitalfusion – hat er entsprechende Analysen in Auftrag gegeben.

Auf Bundesebene werden solche Vox- bzw. Voto-Analysen zu jeder Abstimmung in Auftrag gegeben. Die Erkenntnisse solcher Analysen fliessen in die politische Arbeit mit ein. Sie ermöglichen es, dass die Politik Entscheide der Bevölkerung besser versteht und auf ihre Bedürfnisse besser eingehen und reagieren kann.

Im Kanton Aargau wird das Bedürfnis nach einem besseren Verständnis der Beweggründe der Stimmbevölkerung mit dem sogenannten Projekt FOKUS Aargau (www.fokus.ag) gelöst. Bei diesem Projekt werden nach jedem Urnengang mindestens 1'000 Aargauer Stimmberechtigte befragt. Die Ergebnisse werden vom Zentrum für Demokratie Aarau analysiert und in einem Bericht zusammengefasst. Die Studie wird aus dem kantonalen Swisslos-Fonds finanziert.

Ein ähnliches Modell wäre auch für den Kanton Basel-Stadt denkbar. Die Befragungen könnten beispielsweise in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Basel durchgeführt werden. Es ist dabei nicht notwendig, zu jeder Abstimmungsvorlage eine Befragung durchzuführen. Eine Beschränkung auf umstrittenere Vorlagen macht Sinn.

Aus Sicht der Anzugstellenden ist eine Finanzierung über den Swisslos-Fonds zulässig. Die Entscheidungsmotive der Stimmbevölkerung besser zu verstehen führt zu besseren politischen Entscheiden und ist daher als gemeinnützig zu beurteilen.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten zu prüfen und zu berichten:

1. Ob er nach kantonalen Wahlen und wichtigen kantonalen Abstimmungen regelmässig eine Nachwahlbefragung durchführen lassen kann.
2. Mit welchen Kosten für diese Befragungen zu rechnen ist und wie sie finanziert werden können?
3. Ob zur Durchführung dieser Befragungen eine Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Basel institutionalisiert werden kann.

Luca Urgese, Pascal Pfister, Joël Thüring, Andrea Strahm»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der vorliegende Anzug zielt auf die Durchführung regelmässiger Nachbefragungen im Nachgang zu kantonalen Urnengängen im Auftrag des Kantons. Nachanalysen nach Wahlen und Abstimmungen sind Instrumente der Meinungsforschung. Sie werden in der Regel von auf demoskopische Untersuchungen spezialisierten Instituten durchgeführt. Diese befragen in den Tagen und Wochen nach einem Urnengang in einer Stichprobe ausgewählte Personen nach den Motiven für ihr jeweiliges Abstimmungs- bzw. Wahlverhalten. Die Befragungen erfolgen telefonisch, per Fragebogen in Papierform oder per online-Fragebogen. Die Ergebnisse der Umfragen werden in der Regel anschliessend modelliert, d. h. sie werden den statistischen Grössen der Demografie, Geografie und politischen Einstellung angepasst, mit dem Ziel, das Ergebnis anschliessend auf die gesamte jeweilige Stimmbevölkerung hochzurechnen. Ebenfalls Teil der Analysen ist die Erläuterung und Interpretation der Abstimmungs- bzw. Wahlergebnisse.

2. Nachanalysen nach Urnengängen im Kanton Basel-Stadt

Regelmässige Nachbefragungen nach Wahlen und Abstimmungen werden heute im Kanton Basel-Stadt nicht durchgeführt. Der Kanton gibt aber im Einzelfall, insbesondere nach knappem Ausgang bei «Behördenvorlagen», Nachanalysen in Auftrag, wenn dies der besseren Umsetzung einer in der Volksabstimmung angenommenen Vorlage bzw. der besseren politischen Neuorientierung nach der Ablehnung einer Vorlage dient. In den vergangenen zehn Jahren wurden nach den folgenden kantonalen Abstimmungen beim Meinungsforschungsinstitut gfs Bern Nachanalysen in Auftrag gegeben:

- Grossratsbeschluss vom 12. Juni 2013 betreffend Zonenänderung, Festsetzung eines Bebauungsplanes im Bereich Clarastrasse, Riehenring und Drahtzugstrasse (Areal Claraturm); Abstimmung vom 24. November 2013. Die Vorlage wurde mit 52,91 % Ja-Stimmen angenommen. Kosten der Nachanalyse: 37'798.90 Franken.
- Grossratsbeschluss vom 15. Januar 2014 betreffend Stadtrandentwicklung Ost, Abstimmung vom 28. September 2014. Die Vorlage wurde mit 50,77 % Nein-Stimmen abgelehnt. Kosten der Nachanalyse: 44'750.85 Franken.
- Grossratsbeschluss vom 12. September 2018 betreffend Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Universitätsspital Nordwest AG und Beteiligungsgesetz USNW, Abstimmung vom 10. Februar 2019. Die Vorlage wurde mit 55,95 % Nein-Stimmen abgelehnt. Kosten der Nachanalyse: 47'750.95 Franken.
- Grossratsbeschluss vom 23. April 2020 betreffend Änderung des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG), Abstimmung vom 29. November 2020. Die Vorlage wurde mit 50,05 % Ja-Stimmen angenommen. Kosten der Nachanalyse: 39'514.05 Franken.

3. Nachanalysen auf Bundesebene

Die Bundeskanzlei lässt im Auftrag des Bundesrates seit den 1970er-Jahren Nachwahlbefragungen nach eidgenössischen Urnengängen durchführen. Die gesetzliche Grundlage bildet nach Auskunft der Bundeskanzlei Art. 11 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010), wonach der Bundesrat verpflichtet ist, die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu pflegen. Der laufende Vertrag des Bundes mit dem Institut gfs für die sogenannten VOX-Analysen nach jedem eidgenössischen Abstimmungstermin im Zeitraum vom 1. August 2020 bis zum 31. Dezember 2027 hat ein Volumen von 1,6 Millionen Franken.

4. Umfrage bei den Kantonen

Im Zusammenhang mit der Beantwortung des vorliegenden Anzugs wurde eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt, um zu ermitteln, ob in anderen Kantonen regelmässige Nachbefragungen nach Urnengängen durchgeführt und wie diese gegebenenfalls finanziert werden. An der Umfrage beteiligten sich 20 der 26 Kantone.

In keinem der an der Umfrage teilnehmenden Kantone werden regelmässige Nachbefragungen nach Abstimmungen oder Wahlen durchgeführt. Dies gilt auch für den im Anzug genannten Kanton Aargau: Das zitierte Projekt FOKUS Aargau des Zentrums für Demokratie Aarau lief 2021 nach vier Jahren aus. Es wurde zwar aus dem kantonalen Swisslos-Fonds finanziert, jedoch nicht von den Kantonsbehörden in Auftrag gegeben. Die Staatskanzlei des Kantons Aargau hielt dazu fest, dass es sich bei der Durchführung von regelmässigen Befragungen nach Abstimmungen und Wahlen nicht um eine öffentliche Aufgabe handle. Seit dem Abschluss des Projekts werden daher auch im Kanton Aargau keine regelmässigen Nachbefragungen nach Abstimmungen und Wahlen mehr durchgeführt. Im Übrigen erwähnten nur zwei Kantone, dass in Einzelfällen schon Nachanalysen nach Abstimmungen durchgeführt worden seien (Solothurn: eine Befragung im Jahr 2018; Tessin: seltene, nicht regelmässige Befragungen). Mehrere Kantone gaben an, Nachwahlbefragungen stellten ihrer Auffassung nach keine öffentliche Aufgabe dar, würden von der Regierung abgelehnt oder seien «kein Thema».

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Nachbefragungen nach Wahlen und Abstimmungen dienen, wie im vorliegenden Anzug festgestellt wird, dem Ziel, die Beweggründe der Stimmberechtigten für ihr Abstimmungsverhalten zu untersuchen. Aus diesem Grund machen die Organe der kantonalen Verwaltung von diesem Instrument dann Gebrauch, wenn aufgrund der Ergebnisse einer solchen Analyse ein Volksentscheid voraussichtlich besser umgesetzt bzw. wenn die kantonale Politik noch spezifischer dem Volkswillen entsprechend gestaltet werden kann. In diesen Fällen dienen die Nachanalysen der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des Kantons. Daher beabsichtigt der Regierungsrat, auch zukünftig in solchen Fällen Nachanalysen nach Abstimmungen in Auftrag zu geben.

Die Durchführung von Nachbefragungen nach Abstimmungen und Wahlen allein zur Information der Öffentlichkeit dient hingegen nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Kantons. Der Kanton ist zur Information der Öffentlichkeit *hinsichtlich seiner Tätigkeit* verpflichtet (vgl. Art. 20 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz; IDG). Beschaffung und Verbreitung anderer Informationen, und seien sie auch von politischem Interesse, obliegen nicht den kantonalen öffentlichen Organen. Es besteht kein Auftrag des Verfassungs- oder Gesetzgebers, politische Ereignisse und Prozesse zu analysieren. Deren Darstellung und Untersuchung sind vielmehr Aufgaben der unabhängigen Medien sowie der Wissenschaft. Sollte hieran etwas geändert werden, wäre die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage nötig. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit der Beantwortung des Anzugs Conradin Cramer und Daniel Goepfert betreffend «Aufschlüsselung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen nach Quartieren» (14.5352) eine gesetzliche Grundlage zur Auswertung der Stimmbeteiligung in Erarbeitung ist. Damit soll dem Kanton ermöglicht werden – unter Wahrung des Stimmgeheimnisses – soziodemografische Erhebungen durchzuführen. Der technische und finanzielle Aufwand hierfür wäre relativ gering.

Der Regierungsrat ist hingegen der Auffassung, dass die eigentliche Analyse von Wahlen und Abstimmungen in den Händen der oben genannten unabhängigen Instanzen gut aufgehoben ist, zumal es zu beachten gilt, dass bei Nachbefragungen keineswegs bloss «neutrale», «objektive» Informationen erhoben werden. Kern solcher Analysen sind vielmehr die Modellierung, Gewichtung und Interpretation der erfassten Aussagen der befragten Personen. Würde der Kanton regelmässig Nachanalysen in Auftrag geben, könnte er sich dem Vorwurf ausgesetzt sehen, die Ergebnisse mit diesen Mitteln nach seinen Interessen beeinflussen zu wollen.

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen sprechen aber auch die Kosten sowie die Finanzierungsmöglichkeiten gegen die Durchführung regelmässiger Nachanalysen durch den Kanton. Die vom Kanton in der jüngeren Vergangenheit in Auftrag gegebenen Nachanalysen kosteten rund 38'000 bis rund 48'000 Franken pro Befragung (vgl. die genauen Kosten oben unter 2.). Es ist davon auszugehen, dass auch die Kosten regelmässiger Nachanalysen in dieser Grössenordnung liegen würden. Angenommen, es würden jährlich zu drei bis fünf kantonalen Abstimmungsvorlagen Nachanalysen durchgeführt, wäre mit jährlichen Kosten im sechsstelligen Bereich zu rechnen. Hieran würde auch eine Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Basel, wie sie im Anzug angeregt wird, nichts Grundlegendes ändern: Auch die Universität würde ihre Aufwendungen und diejenigen ihrer Unterbeauftragten in Rechnung stellen.

Die Kosten für regelmässige Nachbefragungen müssten mit Mitteln aus dem ordentlichen Budget des Kantons finanziert werden. Eine Finanzierung von Nachanalysen mit Mitteln aus dem kantonalen Swisslos-Fonds, wie sie im Anzug angeregt wird, wäre aus rechtlichen Gründen nicht möglich: Im Kanton Aargau, auf welchen sich die Anzugstellenden beispielhaft berufen, dürfen Mittel aus dem Swisslos-Fonds unter anderem «für wissenschaftliche und soziale Vorhaben von allgemeinem Interesse» (§ 2 Abs. 2 lit. f der Verordnung über die Verwendung der Mittel des Swisslos-Fonds [des Kantons Aargau]; SAR 611.115) verwendet werden. Die basel-städtische Verordnung über die Verwendung von Geldern aus dem Swisslos-Fonds (Swisslos-Fonds-Verordnung; SG 561.120) sieht einen entsprechenden Verwendungszweck nicht vor. Aus dem Swisslos-Fonds werden in Basel-Stadt Beiträge für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke im sozialen, kulturellen oder sportlichen Bereich ausgerichtet (§ 2 Abs. 1 Swisslos-Fonds-Verordnung). Anders als im Aargau liegen in Basel-Stadt wissenschaftliche Studien nicht im Förderbereich, da sich der Kanton bereits massgeblich an der Forschung durch die Universität Basel beteiligt. Die angeregten Befragungen haben keinen gemeinnützigen Zweck im Sinne der Swisslos-Fonds-Verordnung, da nicht die breite Allgemeinheit, sondern nur gewisse, politisch stark interessierte Personen profitieren würden. Ein weiterer Hinderungsgrund für die Finanzierung von regelmässigen Nachbefragungen aus dem kantonalen Swisslos-Fonds besteht in § 3 Abs. 2 Swisslos-Fonds-Verordnung, welcher vorsieht, dass Projektunterstützungen in der Regel einmaliger Natur sind, weshalb grundsätzlich keine wiederkehrenden Projekte finanziert werden.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Luca Urgese und Konsorten betreffend regelmässige Befragungen nach Wahlen und Abstimmungen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin