



# **Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen**

**Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der  
Informationsdienste (AG KID)**

**Bern, November 2001**



# INHALTSVERZEICHNIS

<b><u>1</u></b>	<b><u>AUFTRAG UND FRAGESTELLUNG</u></b>	<b>3</b>
1.1	<u>Auftrag und Ziel</u>	3
1.2	<u>Fragestellung</u>	4
<b><u>2</u></b>	<b><u>AUSGANGSLAGE</u></b>	<b>5</b>
2.1	<u>Auf dem Weg zu einer aktiveren Rolle der Behörde</u>	5
2.2	<u>Neue Tendenzen in der Lehre</u>	7
2.3	<u>Neukonzeption</u>	8
<b><u>3</u></b>	<b><u>ENTWICKLUNG VON RECHTSPRECHUNG UND RECHTSGRUNDLAGEN</u></b>	<b>9</b>
3.1	<u>Die Rechtsprechung des Bundesgerichts</u>	9
3.2	<u>Rechtliche Grundlagen der Information und Kommunikation</u>	11
<b><u>4</u></b>	<b><u>VERÄNDERUNGEN IM POLITISCHEN, GESELLSCHAFTLICHEN UND MEDIALEN UMFELD</u></b>	<b>15</b>
4.1	<u>Einfluss der Parteien und der Interessenverbände</u>	15
4.2	<u>Veränderungen der Medienlandschaft und des Journalismus</u>	17
4.3	<u>Agenda-Building, Agenda-Setting und Gatekeeping</u>	21
4.4	<u>Mediennutzung</u>	22
4.5	<u>Fazit: Anpassungsdruck für die Kommunikation der Behörden</u>	23
<b><u>5</u></b>	<b><u>NOTWENDIGKEIT KLARER GRUNDLAGEN</u></b>	<b>24</b>
5.1	<u>Ausgangslage</u>	24
5.2	<u>Grundsätze für die Behördeninformation</u>	25
5.3	<u>Kommunikationsdauer / Kampagnendauer</u>	28
<b><u>6</u></b>	<b><u>TÄTIGKEIT VON BUNDESRAT UND BUNDESVERWALTUNG</u></b>	<b>29</b>
6.1	<u>Organisation</u>	29
6.2	<u>Ausgewählte Instrumente, Beurteilung und Folgerungen</u>	31
6.3	<u>Einzelmassnahmen</u>	44
6.4	<u>Kommunikationsbudgets / Verwendung der Mittel</u>	47
6.5	<u>Einsatz kommerzieller Kommunikationsmittel</u>	48
6.6	<u>Ungleichgewichte in der Wahrnehmung</u>	51
<b><u>7</u></b>	<b><u>SCHLUSSWORT</u></b>	<b>53</b>



<b>8</b>	<b><u>ANHANG 1 ZUSAMMENSETZUNG DER ARBEITSGRUPPE</u></b> .....	<b>54</b>
<b>9</b>	<b><u>ANHANG 2 LITERATURVERZEICHNIS</u></b> .....	<b>55</b>
<b>10</b>	<b><u>ANHANG 3 BEISPIELE VON ABSTIMMUNGSKAMPAGNEN</u></b> .....	<b>57</b>
10.1	<u>Abstimmung vom 6. Dezember 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)</u> .....	57
10.2	<u>Abstimmung vom 7. Juni 1998 über die Genschutz-Initiative</u> .....	59
10.3	<u>Abstimmungen vom 27. September und 29. November 1998 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs</u> .....	61
10.4	<u>Abstimmung vom 18. April 1999 über die neue Bundesverfassung</u> .....	63
10.5	<u>Abstimmung vom 13. Juni 1999 über das Asylgesetz und den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich</u> .....	67
10.6	<u>Die Abstimmungsdiskussion über die Militärvorlagen vom 10. Juni 2001</u> .....	68
<b>11</b>	<b><u>ANHANG 4 AKTUELLE VORSTÖSSE</u></b> .....	<b>72</b>



**„Die Kommunikationsaufgabe ist zu einem wichtigen Aspekt der Führungsaufgabe geworden.“**

Prof. Dr. René Rhinow, Staats- und Verwaltungsrechtler

**„Wirksame Führung, zumal in der direkten Demokratie, besteht mindestens zur Hälfte in Informations- und Überzeugungsarbeit.“**

Prof. Dr. Alois Riklin, Staats- und Politikwissenschaftler

**„Die Information der Stimmberechtigten vor eidgenössischen Abstimmungen erfolgt fast nur noch massenmedial.“**

Prof. Dr. Roger Blum, Medienwissenschaftler

# 1 Auftrag und Fragestellung

## 1.1 Auftrag und Ziel

Auf Antrag von Vizekanzler Achille Casanova hat die Konferenz der Informationsdienste (KID) am 24. August 1999 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen (nachfolgend AG KID genannt), die sich mit der Kommunikationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor eidgenössischen Volksabstimmungen befasst. Die Informations- und Kommunikationstätigkeit bei Abstimmungen soll ihrem Wesen nach dargestellt und deren Bereich abgesteckt werden.

Ziel des Projekts ist es, dem Bundesrat die heutige Praxis der Kommunikation vor Abstimmungen analytisch darzulegen und verschiedene offene Fragen zu thematisieren und zu beantworten. Der Bericht soll für die Zukunft einen transparenten Rahmen für alle Tätigkeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen schaffen.

Die Bundeskanzlei hat zwei Experten, Prof. Dr. Roger Blum (Medien) und Prof. Dr. Georg Müller (Recht), den Auftrag erteilt, ein Gutachten zu erstellen. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe findet sich im Anhang 1.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 4. Oktober 1999 vom Vorhaben der KID Kenntnis genommen.



## 1.2 Fragestellung

Ausgehend von der regulären Informationstätigkeit soll analysiert werden, welche Rolle Bundesrat und Bundesverwaltung im Abstimmungskampf spielen und wie weit sie auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen dürfen und sollen. Dabei rücken folgende Fragen in den Vordergrund:

- Wie hat sich das rechtliche, politische und mediale Umfeld in den letzten Jahren gewandelt?
- Welchen Einfluss haben diese Entwicklungen auf die Kommunikationstätigkeit von Bundesrat und Behörden?
- Welche Kommunikationsmittel darf und soll der Bundesrat im Abstimmungskampf einsetzen?
- Wie soll die Finanzierung der Mittel geregelt werden?
- Welche Grundsätze müssen Bundesrat und Behörden im Abstimmungskampf einhalten?

Die Stellung der Behörden im Abstimmungskampf und der Umfang ihrer Aktivität haben sich im Laufe der Zeit verändert. Auch wenn es klar erscheint, dass sich für das Verhalten keine lückenlosen Regeln aufstellen lassen, soll der vorliegende Bericht zur Klärung beitragen und einheitliche Leitplanken für die Kommunikationstätigkeit setzen.



## 2 Ausgangslage

### 2.1 Auf dem Weg zu einer aktiveren Rolle der Behörde

Bis vor wenigen Jahren war die Meinung verbreitet, die Funktion der Behörden bei Urnengängen beschränke sich auf die Ausarbeitung von Abstimmungsvorlagen. Der Abstimmungskampf musste weitgehend unter Ausschluss der Behörden ausgetragen werden. Er war überwiegend den gesellschaftlichen Kräften – politischen Parteien, Verbänden, Massenmedien – zu überlassen<sup>1</sup>. Bürgerinnen und Bürger sollten die im Abstimmungskampf dargelegten Meinungen werten und vernunftgemäss entscheiden können. Die restriktive Praxis basierte auf der Idee des **staatsfreien politischen Willensbildungsprozesses**<sup>2</sup>.

Im Abstimmungskampf galt für den Bundesrat das **Gebot der Zurückhaltung**. Früher konnte die Haltung des Bundesrates der Botschaft ans Parlament entnommen werden. In dieser legte die Regierung dar, ob sie eine Vorlage zur **Annahme oder zur Ablehnung** empfahl. Die Medien berichteten schon früher über die Haltung der Regierung, waren aber auf offizielle Texte wie die Botschaft angewiesen. Die Bundesräte waren bis vor wenigen Jahren **nicht gewillt**, an **kontradiktorischen Veranstaltungen** teilzunehmen oder den Medien **Interviews** zu gewähren. **Vorbereitende Informationen**, d.h. eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für die Annahme einer eigenen Vorlage, waren **grundsätzlich verpönt**<sup>3</sup>. Überzeugungsarbeit wurde - wenn überhaupt - im Hintergrund geleistet. Öffentlich vertraten die Bundesräte die Regierungsposition in Ausnahmefällen an **Delegierten-Versammlungen** ihrer **Partei** und an **Vorträgen**. Die vorbereitende Information war primär reaktiver Natur und stellte für die Medien eine Holschuld dar.

Eine Intervention der Behörden während des Abstimmungskampfes sollte früher die Ausnahme bleiben<sup>4</sup>. Eine behördliche Intervention kam in Frage, „wenn sie im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Wähler als unerlässlich erscheint“<sup>5</sup>. Dabei ging es darum, krasser Verzerrung durch private **Abstimmungspropaganda entgegenzutreten** oder grobe **Fehler richtig zu stellen**, nicht aber die Stimmberechtigten zur Annahme einer Abstimmungsvorlage zu bewegen. Das absolute Schreckgespenst dieser Konzeption war die staatliche Propaganda, wie sie

---

<sup>1</sup> G. Müller (1996) S. 255f.

<sup>2</sup> BGE 113 Ia 296

<sup>3</sup> BGE 112 Ia 322f.

<sup>4</sup> Decurtins (1992) S. 158, Steinmann (1996) S. 259, G. Müller (1996) S. 255f. und S. 264, Mahon (1999) S. 243, Tschannen (1995) S. 106-115 Rz. 178-189 und Rz. 193, Hangartner / Kley (2000) S. 1034-1036 Rz. 2593-2596

<sup>5</sup> BGE 113 Ia 291



aus totalitären Staaten bekannt war. Lieber nahm man den Nachteil fehlender Information auf sich als das Risiko, eine beliebige Form von „Propagandaministerium“<sup>6</sup> zu schaffen.

Weiter hielten es einige Protagonisten für unzulässig, dass die Behörde, die letztlich die Gesamtheit der Stimmberechtigten repräsentiert, **Steuergelder für behördliche Informationen ausgibt**, mit denen sich ein Teil der Stimmberechtigten nicht identifizieren kann. Es stellte sich die Frage, ob anders denkende Steuerzahlende Anspruch auf einen „**schweigenden Staat**“ haben bzw. ob sie verlangen können, dass der Staat keine Steuergelder für ein entsprechendes Engagement ausgibt<sup>7</sup>. Diese Auffassung war lange Zeit herrschende Meinung unter den Staatsrechtlern. Die Praxis hat sich allerdings differenziert fortentwickelt. Unbestritten ist, dass der Einsatz von Steuergeldern heikel ist und einer demokratischen und rechtsstaatlichen Legitimation bedarf.

Auch seitens der Behörden bestand eine gewisse Skepsis gegenüber einem Engagement in Abstimmungskämpfen. Es wurde befürchtet, im Falle einer „**Niederlage**“ bei wichtigen Volksabstimmungen könnten Mitglieder des Bundesrates zum **Rücktritt** gezwungen sein, wie dies in der Vergangenheit vereinzelt der Fall war<sup>8</sup>. Nach dem Eintritt des ersten katholisch-konservativen „Oppositionellen“ in den Bundesrat (1891) förderte das **Kollegialprinzip** eine gewisse Distanz der Mitglieder der Landesregierung zu ihrer Partei. Damit nahm auch die Identifikation einzelner Mitglieder des Bundesrates mit einer Vorlage ab. Die zunehmende **Personalisierung** der Politik verschärfte jedoch die Problematik in den letzten Jahren wieder, trotz Kollegialprinzip und Zustimmung des Parlaments zu einer Vorlage<sup>9</sup>.

Erste Bestrebungen für weiter führende **Erklärungen der Behörden** gab es bereits im 19. Jahrhundert<sup>10</sup>. Weitere parlamentarische Vorstösse folgten in den dreissiger und den vierziger Jahren<sup>11</sup> des 20. Jahrhunderts. Seit den fünfziger Jahren wurden vereinzelt Bundesbüchlein herausgegeben, doch sie blieben bis ca. 1975 umstritten. Eine generelle gesetzliche Verankerung der Abstimmungserläuterungen erfolgte am 17. Dezember 1976 und trat nach erfolgreicher Volksabstimmung am 1. Juli 1978 in Kraft<sup>12</sup>. Das Gesetz über die politischen Rechte sieht vor, dass der Bundesrat „kurze, sachliche“ **Abstimmungserläuterungen** publiziert, die „auch den **Auffassungen wesentlicher Minderheiten** Rechnung“<sup>13</sup> tragen.

---

<sup>6</sup> Decurtins (1992) S. 158 Fussnote 722 mit Hinweis auf eine Publikation aus dem Jahr 1971. Ähnliche Befürchtungen findet man auch in neuerer Zeit wieder, vgl. Nationalrat Christoph Blocher (April 2000), Freiheit statt Sozialismus, Ziff. Xv.

<sup>7</sup> Decurtins (1992) S. 266ff. spricht von „negativer Meinungsfreiheit“ der „dissenting taxpayers“. Unter „negativer Meinungsfreiheit“ versteht man den Anspruch, „Meinungen nicht zu äussern und nicht zu verbreiten“.

<sup>8</sup> Im 20. Jahrhundert blieben die Bundesräte auch bei Niederlagen im Amt. Ausnahmen bilden die Rücktritte der Bundesräte Heinrich Häberlin, 1934 nach der Verwerfung der Lex Häberlin, und Max Weber, 1953 nach der Niederlage mit einer Finanzvorlage. Webers Rücktritt wurde damals scharf kritisiert.

<sup>9</sup> G. Müller (1996) S. 257

<sup>10</sup> Botschaft und Beschlussentwurf des Bundesrates „betreffend Begleitung der einer Volksabstimmung zu unterstellenden Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse“ vom 14. Februar 1877. Der Beschlussentwurf fand lediglich die Zustimmung des Ständerats (27.3.1877), der Nationalrat trat nicht darauf ein (24.3.1877).

<sup>11</sup> Z.B. Postulat Reichlin (27.3.1934), Postulat Häberlin (10.12.1945)

<sup>12</sup> Art. 11 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR) / Botschaft des Bundesrates zum Gesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 9. April 1975

<sup>13</sup> Art. 11 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR)



Bis Ende der 70er Jahre formulierte der Bundesrat die Meinung der Opposition im Bundesbüchlein selbst. Seit 1984 stellt der Bundesrat den **Initiativ- und Referendumskomitees jeweils eine Seite** im Bundesbüchlein zur Verfügung<sup>14</sup>. Die Texte der Komitees wurden seither immer im Original übernommen. Dennoch behält sich der Bundesrat vor, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob die Stellungnahme im Wortlaut erscheint<sup>15</sup>.

Neben den Abstimmungserläuterungen gehören seit 1971 auch die **Radio- und TV-Statements** zur regulären Aktivität des Bundesrates im Abstimmungskampf. Auswertungen von Zuschauerdaten zeigen, dass die Regierungsansprachen auf **grosses Interesse** stossen<sup>16</sup>.

In der Vergangenheit wurde verschiedentlich bemängelt, dass die Mitglieder des Bundesrats zwar ihre Position in Radio- und TV-Statements bekannt gaben, jedoch nicht gewillt waren, an **kontradiktorischen Sendungen** teilzunehmen<sup>17</sup>. Heute nehmen die Mitglieder des Bundesrates zunehmend an kontradiktorischen Radio- und Fernsehsendungen teil und sind durchaus bereit, sich kritischen Fragen zu stellen.

## 2.2 Neue Tendenzen in der Lehre

Mit der **zunehmenden Transparenz** der staatlichen Tätigkeiten und der **erhöhten Dienstleistungsbereitschaft** konnten die Ängste eines überbordenden Staatsinterventionismus abgebaut werden. Ausserdem liegt die Vermutung nahe, dass im Zeitalter neuer Medien und moderner Kommunikationsformen die Hauptgefahr für eine Beeinträchtigung der freien Willensbildung nicht von den Behörden ausgeht, sondern eher von privaten Akteuren<sup>18</sup>.

Galt bis vor einigen Jahren im Allgemeinen der Grundsatz, dass sich die Behörden aus dem Abstimmungskampf heraushalten sollten<sup>19</sup>, so haben sich die Praxis und die Lehre seither gewandelt. Die einen plädieren für ein **Interventions- und Informationsverbot mit beschränkten Ausnahmen**. Andere sprechen sich für eine **Pflicht zur Information** aus, wobei **missbräuchliche Handhabung**

---

<sup>14</sup> 1 Seite = 30 Zeilen zu 75 Anschlägen

<sup>15</sup> Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte besagt seit 1994, dass der Bundesrat „ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen“ kann.

<sup>16</sup> Bundesratsansprachen (Juni 1997), SRG Forschungsdienst (Vertraulich)

<sup>17</sup> Interpellation Ruf Markus / BE (84.906). Volksabstimmungen. Privilegierung des Bundesrates an Radio und Fernsehen.

<sup>18</sup> Decurtins (1992) S. 276ff.

<sup>19</sup> Auch TSCHANNEN (1995) S. 107-112 Rz. 178-189; HANGARTNER / KLEY (2000) S. 1034 Rz. 2593; WIDMER (1989) S. 178ff; WEDER (1981) passim





**auszuschalten** sei<sup>20</sup>. Die Befürworter der Informationspflicht machen geltend, dass es im Abstimmungskampf in einer halbdirekten Demokratie keine Meinungs- und Willensbildung ohne Einbezug des Standpunktes der Behörden geben kann. Die Stimmberechtigten haben ein Recht auf Kenntnis aller relevanten Fakten, Meinungen und Argumente der zentralen Akteure. Da die gesellschaftlichen Gruppen allein nicht Garant zur Sicherung der Abstimmungsfreiheit sind, darf die Behörde im Abstimmungskampf ihre Haltung ohne weiteres kundtun, sofern sie ihre Stellung nicht missbraucht<sup>21</sup>. Danach sind Regierung und Verwaltung **Partei im Meinungsbildungsprozess** und sollten **am Abstimmungskampf teilnehmen**.

## 2.3 Neukonzeption

Einige Autoren<sup>22</sup> gehen seit kurzer Zeit über ein mehr oder weniger **beschränktes Interventionsrecht** hinaus. Die zunehmende Komplexität der Vorlagen, die Veränderungen des politischen, gesellschaftlichen und medialen Umfelds und die geänderte Rechtslage führten zu einem **neuen Demokratieverständnis**. Die Orientierung sei für die Stimmberechtigten schwieriger geworden. In diesem geänderten Umfeld sei **behördliche Information** Voraussetzung für die Willensbildung und gestützt auf die neuen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen eine Regierungsaufgabe, eine behördliche **Verpflichtung**. Die Behörden dürften und müssten auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen. Der Staat müsse seine Haltung offen vertreten und in den Meinungsbildungsprozess einbringen können. Deshalb sollten die **Behörden am Abstimmungskampf aktiv teilnehmen**, nicht nur korrigierend oder in einer Phase vor dem eigentlichen Abstimmungskampf.

Von der Vorstellung des staatsfreien politischen Willensbildungsprozesses sei Abschied zu nehmen. Der Abstimmungskampf soll nicht ausschliesslich unter den gesellschaftlichen Kräften ausgetragen werden, das Gemeinwesen habe sich nicht grundsätzlich herauszuhalten. Gleichzeitig dürfe die Teilnahme der Behörde am Abstimmungskampf den **Meinungsbildungsprozess** auch **nicht verfälschen** und **nicht zu einer Dominanz des staatlichen Standpunktes** in der öffentlichen Diskussion führen. Das Engagement der Behörden darf keine Beeinträchtigung des Stimmrechts zur Folge haben. Entscheidend sei die Art und Weise, wie die Behörden am Abstimmungskampf teilnehmen. Die Diskussion um die Zulässigkeit behördlicher Intervention im Abstimmungskampf habe sich deshalb verlagert: Entscheidend sei nicht mehr die Frage nach dem „**ob**“, sondern nach dem „**wie**“.

---

<sup>20</sup> Vgl. die in Fussnote 19 aufgeführten Autoren, ferner J.P. MÜLLER (2000) S. 369-371, mit folgender Schlussfolgerung: „Alles kommt – verfassungsrechtlich gesehen – auf die Beachtung von Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Fairness an, durch die Inhalt, Form und Ausmass zulässigen behördlichen Eingreifens bestimmt werden. Massgeblich sind bei jeder behördlichen Intervention ferner die Grundsätze der Sachlichkeit und Transparenz.“ Ähnlich TSCHANNEN (1995) S. 424ff. Rz. 634ff.

<sup>21</sup> Decurtins (1992) S. 259f.

<sup>22</sup> Blum (2000-1) S. 30f., G. Müller (1996) S. 264, Mahon (1999) S. 243ff., Steinmann (1996) S. 268, Decurtins (1992) S. 269 und 272ff.



## 3 Entwicklung von Rechtsprechung und Rechtsgrundlagen

### 3.1 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hatte in der Vergangenheit wiederholt Gelegenheit, Abstimmungsbeschwerden gegen kantonale und kommunale Vorlagen zu behandeln. Gemäss der Rechtsprechung verlangt das höchste schweizerische Gericht **bei Volksabstimmungen keine absolute Neutralität der Behörden**<sup>23</sup>.

#### Vorbereitende Informationen

Bei der Abgabe behördlicher Empfehlungen ist **grosse Zurückhaltung** geboten. Nach schweizerischer Rechtsauffassung gilt es aber als zulässig, dass eine Behörde ihre Sachvorlagen den Stimmberechtigten zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt<sup>24</sup>, sofern sie dabei ihre Pflicht zu objektiver Information nicht verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage nicht falsch informiert<sup>25</sup>. Weiter gehende Einmischungen in den Abstimmungskampf sind jedoch nur ausnahmsweise zulässig und dürfen den Meinungsbildungsprozess unter keinen Umständen verfälschen<sup>26</sup>. **Vorbereitende Informationen** (z.B. Auftritte an der Delegiertenversammlung der eigenen Partei, Vorträge) seitens der Behörden müssen **objektiv, vollständig und sachlich** bleiben. Die Behörden dürfen bei ihrer Informationstätigkeit „**keine verwerflichen Mittel**“ einsetzen. Insbesondere bezeichnet das Bundesgericht die **Propaganda** einer Behörde als unzulässig<sup>27</sup>, wenn sie den Charakter politischer Werbung hat.

Die Behörden dürfen an Mitteln nicht mehr aufwenden, „als den Parteien und anderen Interessengruppen ohne erhebliche Opfer möglich ist“ (Grundsatz der **Verhältnismässigkeit, Prinzip der gleich langen Spiesse**<sup>28</sup>). Dabei muss sich die öffentliche Hand nach gewissen Lehrmeinungen einen **Autoritätsvorsprung** anrechnen lassen<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> BGE 121 I 255f., 119 Ia 273, 117 Ia 46. Die Rechtsprechung schliesst hingegen bei Wahlen eine behördliche Intervention und einen Eingriff in den Prozess der freien Meinungsbildung im Prinzip aus. Die Behörden haben bei Wahlen keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen (BGE 124 I 57f.). Vgl. dazu auch Steinmann (1996) S. 265ff. und Tschannen (1995) S. 116f.

<sup>24</sup> Beispielsweise im Rahmen der Abstimmungserläuterungen gemäss Art. 11 BPR oder gestützt auf Art. 139 BV, auf Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23. März 1962 (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SR 171.11)

<sup>25</sup> BGE 114 Ia 433ff., 112 Ia 337

<sup>26</sup> BGE 119 Ia 271ff., 117 Ia 46

<sup>27</sup> BGE 114 Ia 444

<sup>28</sup> BGE 114 Ia 446, 108 Ia 157; ZBI 66 [1965] 251

<sup>29</sup> Tschannen (1995) S. 111 Rz. 187 aE.



Namentlich gilt für Behörden: „Eine **verdeckte Einflussnahme** ist in besonderem Masse verpönt“, weil sie „für die Stimmbürger nicht erkennbar und ohne demokratische Kontrolle erfolgt“<sup>30</sup>. **Das Gemeinwesen** muss als Urheber klar erkennbar sein. Unzulässig sind in diesem Zusammenhang namentlich:

- die einseitige Versorgung privater Personen, die sich für die Vorlage der Behörden im Abstimmungskampf einsetzen, mit Informationen und mit Dokumentation<sup>31</sup>;
- die Speisung privater Abstimmungskomitees mit öffentlichen Mitteln<sup>32</sup>;
- Übrumpelungsmanöver, indem das Gemeinwesen im Abstimmungskampf absichtlich gewisse Argumente zurückhält und die Stimmberechtigten damit erst in letzter Minute bedient und ohne Möglichkeit der Gegenrede beeinflusst<sup>33</sup>.

Behördliche Informationstätigkeiten bedürfen einer **gesetzlichen Grundlage**, de facto zumindest einer entsprechenden Kreditbewilligung, die sich auf einen Parlamentsbeschluss stützt<sup>34</sup>.

### **Gerichtete behördliche Interventionen**

Strenge **Anforderungen** stellt das **Bundesgericht** an **gerichtete Interventionen der Behörden**, d.h. für reaktive Interventionen kurz vor dem Abstimmungstermin. Diese bedürfen einer **gesetzlichen Grundlage sowie triftiger Gründe**, und es dürfen **keine verwerflichen Mittel** angewendet werden. **Triftige Gründe**<sup>35</sup> sind das **Bekanntwerden neuer erheblicher Tatsachen**, die Notwendigkeit von **Zusatzinformationen aufgrund der Komplexität** des Abstimmungsgegenstandes oder von **Richtigstellungen** nach **irreführender Propaganda** Privater<sup>36</sup>. Behördlich gerichtete Interventionen sollen gewährleisten, dass der Meinungsbildungsprozess der Stimmberechtigten nicht in unzulässiger Weise beeinflusst wird. Denn nach der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>37</sup> darf kein Abstimmungsergebnis anerkannt werden, das nicht den **freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten** zuverlässig wiedergibt.

**Als Privatpersonen** können Behördenmitglieder grundsätzlich frei in den Abstimmungskampf eingreifen und an Kampagnen teilnehmen, sofern sie verwerfliche Mittel, wie etwa die Verbreitung irreführender Angaben, meiden. Hingegen ist nicht zulässig, dass sie ihrer Intervention einen amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich um die offizielle Verlautbarung einer Behörde<sup>38</sup>.

---

<sup>30</sup> BGE 114 Ia 444, 113 Ia 296

<sup>31</sup> ZBI 93 [1992] 317

<sup>32</sup> BGE 114 Ia 443f., 105 Ia 246

<sup>33</sup> BGE 89 I 444; ZBI 81 [1980] 21

<sup>34</sup> BGE 114 Ia 445, 113 Ia 291ff., 108 Ia 155ff., 105 Ia 243ff.

<sup>35</sup> BGE 119 Ia 273, 118 Ia 262, 117 Ia 456, 114 Ia 433ff., 112 Ia 337

<sup>36</sup> BGE 114 Ia 445, 113 Ia 291ff., 108 Ia 155ff., 105 Ia 243ff.

<sup>37</sup> BGE 124 I 57, 121 I 141, 121 I 255, BGE vom 18. Juni 1997, publiziert in ZBI 99 [1998] 91, und die gesamte Praxis zurück bis zu BGE 42 I 57. Eine Übersicht über die Rechtsprechung findet sich bei Steinmann (1996) S. 259ff., Tschannen (1995) S. 106ff. und Mahon (1999) S. 230ff.

<sup>38</sup> BGE 119 Ia 274f., 112 Ia 335. Kritisch dazu Tschannen (1995) S. 115 und G. Müller (1996) S. 261



Das Bundesgericht hat bisher in der Doktrin **kaum je ausdrücklich** auf die ersten Ansätze einer Neukonzeption des beschränkten Interventionsrechts **reagiert**<sup>39</sup>. Zwar hat es in einem Entscheid vom 22. März 1995 erklärt, dass diese strengen **Kriterien nur für behördliche Interventionen im eigentlichen Abstimmungskampf** bzw. im **unmittelbaren Vorfeld der Urnengänge** gelten<sup>40</sup>. Ein allgemeiner Zeitpunkt für den Beginn der Abstimmungskampagne wurde jedoch nicht festgelegt. Mit dem genannten Urteil hat das Bundesgericht den Behörden einen **grösseren Spielraum** für ihr Engagement **ausserhalb des Abstimmungskampfes** eingeräumt. Dies wirft allerdings neue Fragen auf, die weiterer Klärung bedürfen<sup>41</sup>. Es ist nicht ganz klar, ob das Bundesgericht damit eine strengere Rechtsprechung für die Phase des Abstimmungskampfes zementieren will oder ob dies einen ersten Schritt zu einer liberaleren Praxis im Sinne der neuen Doktrin darstellt<sup>42</sup>.

## 3.2 Rechtliche Grundlagen der Information und Kommunikation

Die Gesetzesartikel über Information und Kommunikation traten in Kraft, bevor die neue Bundesverfassung geschaffen wurde. Die relevanten Artikel werden nachfolgend in der chronologischen Folge ihrer Entstehung beschrieben.

### 3.2.1 Vom VwOG zum RVOG

Während das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung von 1914 lediglich festgehalten hatte, dass Kanzler und Vizekanzler<sup>43</sup> für die „**Mitteilung der gefassten Beschlüsse**“ zu sorgen hätten, führte man mit dem **Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG)** von 1978<sup>44</sup> eine „weite Verpflichtung zu allgemeiner Information“ ein<sup>45</sup> und umschrieb die Gegenstände, auf welche sich diese Kommunikationsverpflichtung zu erstrecken habe. Es ging um die **Vorkehren** des Bundesrates wie um

---

<sup>39</sup> Lediglich einmal hat es auf die neueste Doktrin Bezug genommen, nämlich im BGE 119 Ia 280. Dort hat das Bundesgericht zwar die von Decurtins angeführten Gründe für eine weitherzigere Beurteilung der behördlichen Stellungnahmen im Abstimmungskampf für „bedenkenswert“ gehalten, jedoch an seiner Praxis unter Verweis auf viele andere Autoren festgehalten.

<sup>40</sup> BGE 121 I 256ff. Kritisch dazu Decurtins (1992) S. 287, Tschannen (1995) S. 106f. und Mahon (1999) S. 246.

<sup>41</sup> Kritisch Tschannen (1995) S. 106f. und Mahon (1999) S. 246. Es stellen sich insbesondere Abgrenzungsprobleme: Wann beginnt der eigentliche Abstimmungskampf? Blum (2000-1) S. 30f. unterscheidet zwischen der Phase der Information und der Phase der emotionalisierenden Politisierung, welche nach der Verteilung des „Bundesbüchleins“ beginnt. In dieser Phase müssten sich die Behörden nach Auffassung verschiedener Verfechter dieser „Zweiphasentheorie“ aus dem Abstimmungskampf zurückziehen und diesen privaten Kräften überlassen.

<sup>42</sup> Mahon (1999) S. 246. Nach Steinmann (1996) S. 268 wäre eine etwas grosszügigere Betrachtung mit Blick auf das Informationsbedürfnis der Stimmbürger und auf eine neu zu definierende Funktion öffentlicher Informationen angebracht, jedoch könne eine Trendwende in der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Zeit noch nicht ausgemacht werden.

<sup>43</sup> Seit 1968 und phasenweise auch schon früher (1896-1934 und 1946-1951) sind zwei Vizekanzler im Amt. Der erste Vizekanzler für Information war der nachmalige Bundeskanzler Walter Buser. Vor 1968 verfügte die Bundeskanzlei über keine besondere Stelle für Informationsfragen.

<sup>44</sup> Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG, AS 1979 114, Erstpublikation).

<sup>45</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975 (Botschaft zum VwOG), BBl 1975 I 1521.



seine **Absichten, Entscheidungen und Massnahmen**, und zwar in dem Mass, wie die schützenswerten Interessen es – auch zeitlich - gestatten<sup>46</sup>. Zu den Informationsgegenständen wurde schliesslich die Arbeit der Bundesverwaltung gezählt; der vermehrte Einblick sollte mithelfen, die Ängste vor dem Staatsapparat abzubauen. Dieser Informationsartikel des VwOG sollte verhindern, dass politische Propagandainstrumente und Einrichtungen zur einseitigen gouvernementalen Lenkung (Manipulation) der öffentlichen Meinung geschaffen würden.

Die grosse Errungenschaft des **VwOG** war somit die **gesetzliche Fixierung einer umfassenden Informationspflicht von Bundesrat und Bundesverwaltung gegenüber der Öffentlichkeit**. Das Organisationsgesetz legte erstmals die Pflicht zu einer kontinuierlichen Information durch die Bundesbehörden fest.

Das 1997 in Kraft getretene **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)** geht einen Schritt weiter: Artikel 10 Absatz 2 RVOG enthält eine Ausweitung der Informationsinhalte im Vergleich zu Artikel 8 VwOG, der bloss von „Vorkehren, Absichten, Entscheidungen und Massnahmen“ sprach, über die zu informieren sei. Im Wortlaut:

#### **Artikel 10 RVOG Information der Öffentlichkeit**

<sup>1</sup> Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit.

<sup>2</sup> Er sorgt für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen.

Ging das **VwOG** von der Vorstellung der **Einwegkommunikation** aus, so führt das **RVOG** von 1997 zusätzlich eine Verpflichtung zum **Dialog zwischen der Öffentlichkeit und den Behörden** ein:

#### **Artikel 11 RVOG Kommunikation mit der Öffentlichkeit**

Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.

Artikel 10 verschafft dem Bundesrat im Vergleich zum VwOG einen **erweiterten Spielraum im Umgang mit der Öffentlichkeit**, insbesondere auch in Verbindung mit Artikel 11<sup>47</sup>. Das Gesetz

---

<sup>46</sup> **Art. 8 VwOG: Information**

<sup>1</sup> Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, ferner über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst dauernd orientiert wird, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

<sup>47</sup> Botschaft zum RVOG, BBl 1993 III 1067; vgl. auch die parlamentarische Debatte zur Erstauflage des (in der Referendumsabstimmung 1996 gescheiterten) RVOG: AB N 1995 143, AB S 1995 364 [Die Bestimmungen zu Information und Kommunikation sind unverändert aus der ersten Fassung in das heute geltende Gesetz übernommen]



ermöglicht nicht nur die reine Verbreitung von Informationen, sondern auch eine aktive Politikführung mit diesem Instrument. **Kommunikation** ist zu einem **wichtigen Teil der Regierungsaufgabe** geworden. **Staatliche Tätigkeiten** (Vorhaben, Ziele, Entscheidungen, Handlungen) müssen erklärt, **Hintergründe und Zusammenhänge** beleuchtet werden.

### 3.2.2 Organisation von Information und Kommunikation nach geltendem Recht

Am 1. September 2000<sup>48</sup> wurde die Funktion des **Bundesratssprechers** offiziell eingeführt und ausdrücklich im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verankert (RVOG Art. 10bis)<sup>49</sup>. Der Gesamtbundesrat bestimmt die Bundesratssprecherin oder den -sprecher. Diese/r informiert die Öffentlichkeit im Auftrag des Bundesrates und koordiniert die Informationen zwischen dem Bundesrat und den Departementen.

Durch die Institution des Sprechers oder der Sprecherin wird die **Information** zusätzlich **aufgewertet** und **legitimiert**. Sie erhält ein **grösseres Gewicht**. Das revidierte RVOG verpflichtet den/die **Bundesratssprecher/in** (bisher: BundeskanzlerIn) in Zusammenarbeit mit den Departementen zur **operativen Führung** der Information der Öffentlichkeit (Art. 34 RVOG)<sup>50</sup>.

Die Verordnung (RVOV) präzisiert, dass die **Bundeskanzlei zusammen mit den Departementen** u.a. die **Grundsätze für die Kommunikationspolitik des Bundesrates** erarbeitet. Ferner gibt sie der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit der KID die Möglichkeit zum **Erlass von Weisungen** (Art. 23 RVOV). Mit diesem Weisungsrecht soll die Koordination der bundesrätlichen und der departementalen Information und Kommunikation garantiert werden.

---

worden].

<sup>48</sup> Beschluss des Bundesrates vom 23. August 2000

<sup>49</sup> **Art. 10bis RVOG Bundesratssprecher oder Bundesratssprecherin**

Der Bundesrat bestimmt ein leitendes Mitglied der Bundeskanzlei als Bundesratssprecher oder –sprecherin. Dieser oder diese informiert im Auftrag des Bundesrates die Öffentlichkeit. Er oder sie koordiniert die Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.

<sup>50</sup> **Art. 34 RVOG Information (Änderung vom 24. März 2000)**

<sup>1</sup> Der Bundesratssprecher oder die Bundesratssprecherin sorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen für die geeigneten Vorkehren zur Information der Öffentlichkeit.

<sup>2</sup> Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin sorgt für die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.



Die **Departemente** sind in der Information über eigene Geschäfte grundsätzlich **unabhängig**, die Verantwortung liegt bei der Departementsspitze. Jedes Departement hat eine Informationschefin oder einen Informationschef. Die Ernennung erfolgt durch das zuständige Bundesratsmitglied. Art. 40 RVOG<sup>51</sup> besagt, dass Kommunikationsfragen mit der Bundeskanzlei abgesprochen werden müssen.

### 3.2.3 Die neue Bundesverfassung

Die neue Bundesverfassung übernimmt im Artikel 180 die wesentlichen Eckwerte des RVOG. Sie beauftragt den Bundesrat ausdrücklich, die Bevölkerung über seine Tätigkeit zu informieren. Sie statuiert eine Art „Bringschuld“ für die Kommunikation der Regierungspolitik. Im Wortlaut:

#### **Artikel 180 Bundesverfassung Regierungspolitik**

<sup>2</sup> Er [Der Bundesrat] informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Folgende Tätigkeiten fallen im Vorfeld von Abstimmungen an: das Ausarbeiten und Auswerten der Vernehmlassung, das Ausarbeiten und Verabschieden der Botschaft des Bundesrates, die Stellungnahme in Kommissionen und im Parlament sowie die Publikation der Abstimmungserläuterungen. Über die Inhalte der Tätigkeiten muss **rechtzeitig und umfassend** informiert werden.

---

<sup>51</sup> **Art. 40 RVOG Information**

Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin trifft in Absprache mit der Bundeskanzlei die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit des Departements und bestimmt, wer für die Information verantwortlich ist.



## 4 Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen und medialen Umfeld

### 4.1 Einfluss der Parteien und der Interessenverbände<sup>52</sup>

Die **Parteien** spielen im demokratischen System der Schweiz, im Wahl-, Abstimmungs- und Gesetzgebungsprozess eine zentrale Rolle. Obwohl Artikel 137<sup>53</sup> der Bundesverfassung ausdrücklich festhält, dass die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken, schreibt Professor Blum in seinem Gutachten für die Bundeskanzlei, dass die Stellung der Parteien im Abstimmungskampf aus verschiedenen Gründen geschwächt ist. Die **Presseorgane der Parteien** sind mehrheitlich **verschwunden**, und ein Grossteil der Tagespresse ist heute überparteilich. Auch kann sich die Hälfte oder sogar eine Mehrheit der Stimmberechtigten nicht mehr mit einer Partei identifizieren. Nur noch knapp sieben Prozent der Stimmberechtigten sind Parteimitglieder.

Die veränderten medialen Rahmenbedingungen<sup>54</sup> haben die Position der Parteien zusätzlich geschwächt. Abstimmungskampagnen sind heute sehr teuer, und die meisten Parteien in der Schweiz leiden laut Professor Blum auf nationaler Ebene unter **Geldmangel**. Dadurch können sie ihre Abstimmungskampagnen oft nicht selbstständig über ihre Parteibudgets finanzieren, sondern sind auf anderweitige Geldgeber angewiesen. Im Vorfeld von Urnengängen spielen daher oft die von Parteien gemeinsam mit den finanzstarken Interessenverbänden gebildeten Abstimmungskomitees eine entscheidende Rolle. Sie müssen zum einen das Mediensystem mit den notwendigen Informationen versorgen, zum anderen müssen sie versuchen, die **Aufmerksamkeitsbarriere** zu **überwinden** und **Berichterstattung auszulösen**. Während Parteien in diesem Bereich eher zurückhaltend agieren und im Gegensatz zu Wahlkämpfen nur selten eigene Inseratekampagnen lancieren, entfalten Interessenverbände oft eine **rege Kommunikationstätigkeit**, die weit über ihr Engagement in den gemeinsamen Abstimmungskomitees hinausgeht (Direct Mailing, Inserate, Plakate etc.). Angesichts der **ständig steigenden Kosten solcher Kampagnen** sind die von finanzstarken Verbänden unterstützten Parteien im Abstimmungskampf im Vorteil.

---

<sup>52</sup> Das vorliegende Kapitel basiert hauptsächlich auf dem Expertengutachten von Prof. Roger Blum (2000-2), Institut für Medienwissenschaft der Universität Bern, das von der Bundeskanzlei in Auftrag gegeben wurde. Aus Platzgründen wurden nur einzelne Teile im Originaltext übernommen.

<sup>53</sup> **Art. 137 BV Politische Parteien**

Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

<sup>54</sup> Siehe Ziff. 4.2 Veränderung der Medienlandschaft und des Journalismus





Die Schwächen dieser „Aufgabenteilung“ liegen auf der Hand: Da in der Öffentlichkeit nicht die Verbände in Erscheinung treten, sondern die Komitees, deren Geldgeber in der Regel nicht bekannt sind, **fehlt** es bezüglich der Finanzierung der Abstimmungskampagnen weitgehend an **Transparenz**. Das Unbehagen gegenüber dieser Entwicklung scheint in der letzten Zeit zugenommen zu haben: Die eidgenössischen Räte überwiesen 1999 ein Vorstoss, der die **Offenlegung** der Finanzen bei Abstimmungskampagnen<sup>55</sup> (siehe Kapitel 6.6 Ungleichgewichte in der Wahrnehmung) verlangt. Auch wurde auf verschiedenen Ebenen diskutiert, wie sich die Abhängigkeit der Parteien von den Verbänden bzw. der Wirtschaft vermindern liesse. So gaben die Parteisekretäre der vier Bundesratsparteien ein Gutachten über mögliche Varianten **staatlicher Parteienfinanzierung** in Auftrag<sup>56</sup>. Die Schweiz kennt im Gegensatz zu den meisten umliegenden Ländern keine direkte Parteienfinanzierung auf Bundesebene. Diese wird aber durch Verfassungsrecht (Art. 137 BV) nicht ausgeschlossen. Zuschüsse werden heute einzig an die Fraktionen als Organe der Bundesversammlung gewährt. Die staatliche Finanzierung politischer Parteien ist ein politischer Dauerbrenner. Der Bericht von Ladner / Brändle zeigt, dass sich die SP zu einem grossen Teil aus Mitgliederbeiträgen und Abgaben von Mandatsträgern finanziert, während bei den bürgerlichen Parteien die Zuwendungen Dritter 40 – 60 Prozent ausmachen. Die Befürworter einer staatlichen Parteienfinanzierung versprechen sich eine Professionalisierung und damit eine Qualitätsverbesserung der Politik. Das heutige Ungleichgewicht der Ressourcenverteilung könnte ausgeglichen werden, die Abhängigkeit von Interessenorganisationen und privaten Unternehmen würde weniger ins Gewicht fallen. Die Gegner meinen, dass Parteien ihre Rolle bei der politischen Willensbildung auch mit öffentlichen Geldern nicht unbedingt besser wahrnehmen könnten. Abgelehnt wird die staatliche Finanzierung der Parteien teilweise auch, weil damit die "Offenlegung" der Parteifinanzen und das Führen von "Spendenbüchern" verbunden wären<sup>57</sup>. Auch die Kantonalparteien stehen der Idee eher kritisch gegenüber. Sie befürchten eine stärkere Zentralisierung der Parteien und eine Entfremdung von der Basis<sup>58</sup>. Bei staatlicher Parteienfinanzierung müssten wegen des Gleichbehandlungsgebotes bzw. Diskriminierungsverbotes nach dem Giesskannenprinzip bei allen Abstimmungen sowohl Befürworter als auch Gegner unterstützt werden. Dadurch würde man zwar die Stellung der Parteien insgesamt stärken, jedoch nicht bestimmte Positionen und nicht zwingend jene der Regierung. Zudem wäre eine Kontrolle über die Verwendung der Gelder sehr schwierig und aufwändig.

---

<sup>55</sup> Parlamentarische Initiative Gross Andreas (99.430)

<sup>56</sup> Andreas Ladner / Michael Brändle: Die Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung, zitiert in: NZZ vom 11.1.2000: Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung?

<sup>57</sup> Motion Grüne Fraktion (00.3033): Offenlegung der Parteifinanzen. Der Bundesrat legt in seiner Antwort dar, dass die Offenlegung der Finanzen zwar begrüssenswert, doch kaum kontrollierbar sei. Zweifel am Erfolg von Zwangsmassnahmen seien angebracht.

<sup>58</sup> NZZ (11.1.2000) Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung?



Der Politologe Hans-Peter Hertig hat 1982 die These aufgestellt, dass **Abstimmungen** im Prinzip **käuflich** seien. Die Behauptung liess sich allerdings nur mit folgender Differenzierung halten: **Mit beträchtlichem Werbeaufwand lassen sich Abstimmungen nur beeinflussen**, wenn die **Prädispositionen**<sup>59</sup> der Stimmberechtigten **schwach** sind<sup>60</sup>. Die eidgenössische Volksinitiative „für Beschleunigung der direkten Demokratie“ (12-Monate-Initiative), die am 12. März 2000 zur Abstimmung gelangte, dürfte ein Beleg gegen Hertigs These sein. Trotz eher schwacher Prädisposition der Stimmberechtigten und einem beträchtlichen finanziellen Aufwand der Befürworter (Denner) lehnte das Volk die Vorlage mit 70 Prozent Nein-Stimmen ab.

### Konsequenzen

Die Parteien verfügen kaum über eigene Mittel für politische Kampagnen. Dadurch steigt die Abhängigkeit von Externen (Komitees, Interessengruppen, Geldgebern). Ein finanzielles Engagement von Dritten im Abstimmungskampf hängt in der Regel davon ab, ob deren Interessen tangiert sind und ob sich die Investitionen mittelfristig auszahlen. Die Namen der Investoren und die Höhe der Budgets bleiben oft verborgen.

Es besteht die Gefahr,

- dass ein **Ungleichgewicht** zwischen den Aufwendungen der Befürworter und der Gegner einer Vorlage entsteht. Verfügen die Gegner und die Befürworter nicht über „**gleich lange Spiesse**“, so wird das **Prinzip der Verhältnismässigkeit** verletzt;
- dass staatspolitisch bedeutende, aber **nicht „lukrative“ Themen** im Abstimmungskampf lediglich am Rand thematisiert werden oder vollends **untergehen**, sofern sich kein finanzkräftiges Komitee für die Vorlage einsetzt.

## 4.2 Veränderungen der Medienlandschaft und des Journalismus

Im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen spielen die Medien eine zentrale und unersetzliche Rolle. In zahlreichen redaktionellen Beiträgen, in Interviews und mit kontradiktorischen Gesprächen erfüllen die Print- und die elektronischen Medien in lobenswerter Art und Weise eine eminent wichtige Informationsaufgabe. Nicht selten beziehen Redaktionen, meist nach einer internen demokratischen Diskussion, für oder gegen eine Vorlage Stellung. Meinungsumfragen bestätigen den wertvollen Beitrag der Medien, aus welchen die grosse Mehrheit der Stimmenden ihre Information bezieht<sup>61</sup>. Trotz dieser weitgehend positiven Beurteilung sieht Professor Blum Entwicklungen, die näher analysiert werden sollten.

---

<sup>59</sup> Prädisposition = vorbestehende Grundeinstellung

<sup>60</sup> Longchamp 1991a, zitiert in Blum (2000-2), S. 14

<sup>61</sup> z.B. Vox-Analysen Nr. 73, S. 7: "Die wichtigsten Informationsmittel waren wie gewohnt die Presseartikel (89 %), das Fernsehen und das vom Bundesrat herausgegebene Informationsheft (Bundesbüchlein) mit je 80%. Relativ oft genutzt wurden für die Meinungsbildung auch das Radio und die Leserbriefseiten in den Zeitungen (54% resp. 53%)."



### 4.2.1 Regionale Monopole

Die Schweiz weist weiterhin eine beträchtliche Medienvielfalt auf. Doch die Konzentration der letzten Jahre hat dazu geführt, dass viele Medien heute im Besitz einiger weniger **grosser Medienhäuser**<sup>62</sup> sind. Diese **kontrollieren** laut Professor Blum nicht nur die **Printmedien**, sondern auch **private Radios** und **Fernsehanstalten**. Der regionale Konzentrationsprozess führte dazu, dass heute in vielen Städten und Regionen nur noch eine einzige Tageszeitung erscheint. So ist die Zahl der Zeitungstitel in den letzten 20 Jahren durch Einstellungen oder Zusammenlegungen um einen Viertel zurückgegangen<sup>63</sup>. Empirisch konnte beim Publikum in Gebieten mit Zeitungswettbewerb ein breiteres Spektrum von politisch als wichtig eingestuft Themen nachgewiesen werden als in Gebieten ohne Zeitungswettbewerb<sup>64</sup>.

#### Konsequenzen

Gemäss Professor Blum fällt die Berichterstattung in der Presse nach dem Verschwinden der Parteipresse weniger einseitig aus. Die redaktionelle Berichterstattung in den Printmedien ist mehrheitlich einer neutralen, ausgewogenen und überparteilichen Information verpflichtet. Hingegen dürfte die zunehmende Medienkonzentration den Meinungspluralismus eingeschränkt haben.

### 4.2.2 Deregulierung / Kommerzialisierung

Das Monopol der SRG wurde im Radio- und später auch im Fernsehbereich aufgehoben. Seit 1983 haben sich über 50 Lokalradios, seit 1993 mehr als 20 Fernsehstationen etabliert. Damit hat sich im Radio-/TV-Bereich ein **Konkurrenzkampf** um **Marktanteile** und **Werbeeinnahmen entwickelt**. Das revidierte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) soll den Markt weiter liberalisieren und die Werbevorschriften für private Stationen lockern<sup>65</sup>.

Allen Medien ist gemeinsam, dass niemand gezwungen ist, sich durch sie zu informieren, und dass sie deshalb ihr **Publikum** nicht auf sicher haben, sondern es Mal für Mal **erobern** müssen. Alle Medien versuchen, sich durch **eigene Qualitäten** zu profilieren. Der Konkurrenzkampf steigert den Zwang sich zu profilieren. Dies fördert die **Personalisierung, die Emotionalisierung, die Popularisierung und die Trivialisierung** komplexer Sachverhalte<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> PubliGroupe, SRG SSR idée suisse, Ringier, TA-Media AG, Edipresse, NZZ-Gruppe, Basler Mediengruppe, BTM, AZ-Mediengruppe und Gasser AG beherrschen grosse Teile der Märkte.

Am 14. März 2001 wurde der Zusammenschluss der „Aargauer Zeitung“, des „Zofinger Tagblatts“, der „Solothurner Zeitung“ und des „Oltener Tagblatts“ zur „Mittelland Zeitung“ bekannt gegeben. Die vier Verlagshäuser bleiben selbstständig. Die neue Zeitung wird zum drittgrössten Blatt im Schweizer Zeitungsmarkt.

<sup>63</sup> NZZ vom 18. Juli 2001, Seite 14

<sup>64</sup> Ehlers, R. (1983): Themenstrukturierung durch Massenmedien. Zum Stand der empirischen Agenda-Setting-Forschung, in: Publizistik 28, S. 167-186, zitiert in Blum (2000-2), S. 16

<sup>65</sup> Siehe Erläuterungen zum Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG), Vernehmlassung, Dezember 2000

<sup>66</sup> Blum (2000-2), S.9, passim



Da alle Medien um denselben Werbemarkt kämpfen, besteht die Gefahr, dass sie vermehrt über diejenigen **Themen** berichten, die sich **verkaufen lassen** und beim **Publikum ankommen**. Medien-schaffende bewerten den Publikations- oder Nachrichtenwert eines Ereignisses aufgrund von journalistischen und kommerziellen Normen: **Neuigkeit, Wichtigkeit** und **Unterhaltungswert** eines Ereignisses erwiesen sich in zahlreichen Untersuchungen als konstitutive Elemente des Nachrichtenwerts der Politik. Massenmedien greifen bevorzugt umstrittene Ereignisse auf und haben selber die Tendenz, **Sachverhalte konflikthaft darzustellen**.

### **Konsequenzen der Deregulierung und der Kommerzialisierung**

Der Zwang zur Komplexitätsreduktion und zum Infotainment **erschwert** laut Professor Blum eine **sachlich ausgewogene Berichterstattung** namentlich in den elektronischen Medien. Blum ist der Auffassung, dass viele kleinere Redaktionen wegen ihrer knappen Ressourcen schlicht nicht in der Lage sind, sich eingehend mit eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zu befassen. Sie übernehmen die Agenturmeldungen und lassen die Medienkonsumentinnen und -konsumenten im Ungewissen darüber, welche Auswirkungen eine Vorlage auf die betroffene Region hat.

### **4.2.3 Digitalisierung**

Das Internet verbindet weltweit Millionen von Computern und ermöglicht es, mit Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen in Kontakt zu treten und Daten auszutauschen. Die Informationen sind jederzeit und weltweit verfügbar. Die Nutzenden können sie abrufen, wann immer es ihren Bedürfnissen entspricht, zu jeder Tages- und Nachtzeit und von jedem Punkt der Erde aus. Voraussetzung ist der Zugriff auf einen Computer mit Datennetzzugang. Das Internet vereinigt die Eigenschaften vieler klassischer Medien. Es können nicht nur Texte, Bilder und Grafiken dargestellt, sondern neben kleinen Animationen auch Videosequenzen und Töne übermittelt werden. Eine der gebräuchlichsten Funktionen ist die elektronische Post (**E-Mail**).

Internet-Nutzer haben die Möglichkeit, Informationen und Dokumentationen an den klassischen Medien vorbei **direkt und ungefiltert an der Quelle** zu holen. Die klassische **Gatekeeper-Funktion** der Journalistinnen und Journalisten – Prüfung, Auswahl und gegebenenfalls Wertung der Informationen – kann umgangen werden. Das Netz enthält aktuelle Infos wie auch umfassende, teilweise kostenpflichtige Archive zur Recherche. Trotz unzähliger Suchmaschinen sind viele Informationen nicht leicht zu finden. Oft sind Teile des Internets überlastet, da für die Datenpakete gemeinsame Leitungen gebraucht werden.

Im Zeitalter des Internets können verärgerte Mitarbeiter, enttäuschte Kunden und **Aktivisten** aller Schattierungen ihrem Unmut unmittelbar Luft machen und ihre Interessen mobilisieren. Auf privaten Websites, in Chats, Newsgroups und Foren wie auch über Mailinglisten lassen sich Neuigkeiten, aber auch politische Propaganda innerhalb von wenigen Stunden weltweit verbreiten. In verschiedenen



Fällen haben die Informationen – unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt – starken Druck auf betroffene Organisationen ausgeübt.

Das Internet erlaubt nicht nur den Austausch von Wissen, sondern auch die Vermarktung von Dienstleistungen und Gütern sowie (immaterielle) Transaktionen. Der **E-Commerce** ist abhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen, die in der Schweiz zum Teil noch geschaffen werden müssen (**digitale Signatur** u.a.).

Erstes sichtbares Ergebnis der **E-Government-Strategie** des Bundesrates soll der virtuelle Amtsschalter (**Guichet virtuel**) werden. Dieser ist eine Internetplattform, die bei Bürgeranliegen auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden Informationen liefert und – in einer späteren Phase – Transaktionen ermöglichen soll. Sobald die Rechtsgrundlagen geschaffen sind, soll über das Netz auch **gewählt** und **abgestimmt** werden können (**E-Voting**).

Werden heute vielfach schriftliche Dokumente und Bilder ins Netz gestellt, so dürfte die Bedeutung von audiovisuellen Beiträgen mit weiter entwickelten Webtechnologien steigen. Die **Konvergenz-Theorie** besagt, dass Internet, Radio und Fernsehen technisch verschmelzen und in Zukunft auf einem einzigen Gerät genutzt werden.

### **Internetnutzung**

In den letzten Jahren hat sich das Internet weltweit stark ausgebreitet. Die Anzahl Internetzugänge, die Userzahl und die Nutzungsdauer sind auch in der Schweiz gewachsen. Die publizierten Zahlen sind allerdings widersprüchlich: Gemäss der **WEMF** AG für Werbemittelforschung zählt man in der Schweiz bereits **1,7 Millionen regelmässige Nutzerinnen und Nutzer**. Rund **750'000 Personen** bewegen sich **täglich** im Netz, im Durchschnitt gegen zwei Stunden<sup>67</sup>. Der **SRG-Forschungsdienst** veröffentlichte an der Medienkonferenz vom 2.3.2001 folgende Zahlen: Im Januar 2001 haben in der Schweiz insgesamt **2,017 Millionen Personen** das Internet durchschnittlich an 11.5 Tagen genutzt. An einem **durchschnittlichen Tag** haben **748'000 Besucher** (Reichweite) während insgesamt **34 Minuten** im Schnitt 77 Seiten abgerufen<sup>68</sup>.

Rund 80 Prozent der Teilnehmer an der ersten Eurostatus-Umfrage vom September 2000 gaben an, das Internet hauptsächlich im Geschäft zu benutzen, und zwar für E-Mail und für Nachforschungen<sup>69</sup>. Demgegenüber schreibt Prof. Blum<sup>70</sup>, dass sich die Mehrzahl der Abfragen auf Unterhaltung beziehe.

---

<sup>67</sup> Befragungszeitraum März bis September 1999, siehe WEMF-Studie MA Net 2000, ([www.wemf.ch/de/produkte/internet.html](http://www.wemf.ch/de/produkte/internet.html))

<sup>68</sup> [http://www.forschungsdienst.ch/d/download/2001/2001\\_neu.PDF](http://www.forschungsdienst.ch/d/download/2001/2001_neu.PDF)

<sup>69</sup> Siehe [www.eurostatus.com](http://www.eurostatus.com)

<sup>70</sup> Blum (2000-2), S. 9



## Konsequenzen der Digitalisierung

Das Internet verändert den Medienkonsum und bietet neue Chancen für die Politikvermittlung der Behörden. Im Gegensatz zum Fernsehen ist die Vermittlung komplexer Themen möglich, und es können eigentliche Diskussionen geführt werden. Das Agenda-Setting und die Filterfunktion der Medien (Gatekeeping) können ausgeschaltet werden (siehe Kapitel 4.3). Mit E-Mail lassen sich in kürzester Zeit unzählige Personen mit Informationen bedienen, auch über Abstimmungen. Der Einfluss der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (NIKT) auf die Behörden sowie die mit diesen Technologien verbundenen Chancen und Risiken bedürfen eingehender Untersuchungen.

### 4.3 Agenda-Building, Agenda-Setting und Gatekeeping

Der Begriff **Agenda-Building**<sup>71</sup> bezeichnet den Kommunikationsprozess, in dem politische Akteure versuchen, die für sie günstigen oder als wichtig erachteten Themen in der öffentlichen Diskussion – vor allem in der Medienberichterstattung – zu platzieren<sup>72</sup>. Ob ein Thema ausgeweitet oder unterdrückt wird, ist nicht zuletzt auch eine Frage der **Macht** der **Kommunikationsbeteiligten**. Regierungen und ihre Vertreterinnen und Vertreter verfügen im Prinzip über eine privilegierte Ausgangsposition im Kampf um die Aufmerksamkeit der Medien (**Prominentenstatus, hohe Glaubwürdigkeit**). Die Medien lassen sich vom **Ereignismanagement** (Pseudoereignisse, symbolische Politik) der politischen Akteure in der Berichterstattung ein Stück weit determinieren. Dabei verdrängt die **Vermittlungskompetenz** teilweise die **Sachkompetenz**.

Durch die Platzierung, die Aufmachung und die Publikationshäufigkeit erzwingen Massenmedien die Aufmerksamkeit des Publikums und strukturieren das Wissen und das Denken. **Agenda-Setting**<sup>73</sup> ist die Fähigkeit der Massenmedien, durch die Betonung von Themen in der Berichterstattung Einfluss darauf zu nehmen, welche Themen Mediennutzende und letztendlich die Gesellschaft als besonders wichtig ansehen<sup>74</sup>. Resultate empirischer Studien zeigen, dass die Medien weniger vermitteln können, **was** die Leute denken sollen, als vielmehr **worüber** sie zu denken haben. Oder anders ausgedrückt: Der Einfluss der Medien auf die Einstellungs- und Meinungsbildung scheint wesentlich geringer zu sein als die Fähigkeit zur Thematisierung.

Der Grad der (geringen) Wirkung politischer Medieninhalte hängt laut dem Gutachten von Professor Blum von verschiedenen Faktoren ab: von den Vorkenntnissen und den Interessen des Publikums, vom Grad der Involvierung sowie vom sozialen Kontext und der Einbindung in personale und institutionelle Netzwerke.

---

<sup>71</sup> Agenda Building = Themenlancierung, -aufbau und -pflege

<sup>72</sup> Jarren et al. 1998, S. 635

<sup>73</sup> Agenda-Setting = Themenwahl, Themenbestimmung, Themenstrukturierung

<sup>74</sup> Jarren et al. 1998, S. 635



Die **Medienschaffenden** werden als Schleusenwärter oder Torhüter (**Gatekeeper**<sup>75</sup>) bezeichnet, weil sie entscheiden, welche Themen in den Medien aufgenommen und so zu Nachrichten werden. Die Behörden wie auch Abstimmungskomitees beklagen sich immer wieder, sie seien in den Medien nicht mit all ihren wichtigen Argumenten zum Zug gekommen.

#### 4.4 Mediennutzung

Die **Mediennutzung** hat sich in den letzten Jahren **gewandelt**. Die Tageszeitungen verlieren kontinuierlich an Leserschaft; gleichzeitig wird mehr Radio gehört und Fernsehen geschaut. Auch ist die Internetnutzung auf dem Vormarsch (siehe oben). Trotz der genannten Entwicklung bleibt die Tageszeitung das am häufigsten benutzte Medium in der Deutsch- und Westschweiz. 70 Prozent der stimm- und wahlberechtigten Schweizer Bevölkerung greifen fast täglich zur Zeitung<sup>76</sup>.

In diesem veränderten Medienumfeld spielt die professionelle Politikvermittlung eine wichtige Rolle. Bei der Gestaltung der Inhalte muss darauf geachtet werden, dass jedes Medium eine eigene Logik hat, die Inhalte darzustellen. Das Fernsehen scheint für die Darstellung politischer Inhalte nur bedingt geeignet zu sein.

<b>TV-Nutzung in Minuten pro Tag</b>						
<b>Region</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>1998</b>	<b>1997</b>	<b>1996</b>	<b>1995</b>
<b>Deutschschweiz</b>	137.4	137.0	131.9	127.3	128.6	128.2
<b>Westschweiz</b>	158.6	160.5	153.5	143.3	149.6	149.0
<b>Tessin</b>	170.7	170.2	163.7	156.5	164.1	157.1

Durchschnitte Montag – Freitag, nach Personen, 24 Stunden  
Quelle: SRG Forschungsdienst

Dennoch darf der Einfluss der Medien auf die politische Meinungs- und Willensbildung nicht überschätzt werden. Das Publikum ist alles andere als eine passive „Black Box“, die nach Belieben mit Inhalten gefüllt werden kann, um ein entsprechendes Verhalten zu generieren (siehe Punkt 4.3, Agenda-Building, Agenda-Setting und Gatekeeping).

<sup>75</sup> Gatekeeping = Themenkontrolle

<sup>76</sup> Bonfadelli Heinz / Jarren Otfried, UNIVOX Teil I H Kommunikation Medien 2000/2001, Hauptergebnisse II



## 4.5 Fazit: Anpassungsdruck für die Kommunikation der Behörden

Die dargestellten Änderungen in den Bereichen Politik, Recht, Medien und Gesellschaft verursachen einen Anpassungsdruck für die Kommunikation der Behörden. Die wesentlichen Punkte können wie folgt zusammengefasst werden<sup>77</sup>:

- **Komplexität:** Die Abstimmungsgegenstände sind zunehmend komplex und auf vernetzte Art folgenreich geworden, so dass die Stimmberechtigten auf vielfältige und differenzierte Informationsleistungen angewiesen sind.
- **Personalisierung:** Die politischen Akteure und Instanzen stehen auch in unserem System zunehmend unter persönlichem Erfolgsdruck. Demzufolge wird der politische Diskurs vermehrt von den systemfremden Regeln von Repräsentativ- oder Konkurrenzdemokratien bestimmt.
- **Vereinfachung:** Die Reduktion der Komplexität auf Symbolik, Slogans und Köpfe löst unerfüllbare Erwartungen an die Lösbarkeit von Problemen aus. Problematisieren ist oft wirksamer als die langfristige Problemlösung.
- **Zuspitzung:** Komitees, die nicht an gleich strenge Regeln gebunden sind wie die Behörde, spitzen Abstimmungsinformation vermehrt auf eigentliche Protestrhetorik zu. Oft ist die Korrektur schiefer Bilder nicht oder nicht rechtzeitig möglich, zumal die Lauterkeit in der politischen Werbung weniger durchsetzbar ist als in der kommerziellen Werbung.
- **Kommerzialisierung:** Die Kommerzialisierung der politischen Auseinandersetzung birgt die Gefahr der unverhältnismässigen Präsenz einzelner finanzmächtiger Sichtweisen.
- **Handicap:** Im Gegensatz zu privaten Trägern darf die Behörde die politische Werbung nicht oder nicht in gleichem Mass einsetzen.

Öffentliche Versammlungen haben ihre Bedeutung als Ort der Information, Explikation, Interpretation, Überzeugung und Mobilisation im Zusammenhang mit Abstimmungsvorlagen weitgehend verloren. Die „Holschuld“ der Stimmberechtigten ist zur „Bringschuld“ des politischen Systems und der Medien geworden. **Medienpräsenz** wird immer mehr zum **Schlüssel der politischen Macht**. Eine **professionelle Informations- und Öffentlichkeitsarbeit** ist demnach in der Politik zu einer **entscheidenden Ressource** für rationale Entscheidungen geworden. Die **Behördenkommunikation** steht unter **Anpassungsdruck**. Sie muss in Zukunft **medien- und publikumsgerechter** ausgestaltet werden.

---

<sup>77</sup> Die Punkte basieren auf Eckmann Daniel (Januar 2000), Information vor Abstimmungen





## 5 Notwendigkeit klarer Grundlagen

### 5.1 Ausgangslage<sup>78</sup>

Mit Abstimmungen gestaltet der Souverän in der direkten Demokratie die Politik. Die Reichweite der Volksrechte ist in Verfassung und Gesetzen präzise definiert. Es ist somit demokratisch bestimmt und gewollt, dass und wie die Stimmberechtigten politische Entscheidungen fällen, erzwingen oder dulden können. **Voraussetzung** für die allgemeine Teilnahme der Einzelnen am Staatsgeschehen sind ein **hohes politisches Sachwissen** und eine an **demokratische Spielregeln gebundene Information**. Einen rationalen Entscheid kann nur treffen, wer die wesentlichen Tatsachen und Argumente der relevanten Akteure kennt.

Es wäre im Lichte der starken Mediatisierung der Politik unverständlich, wenn eine Behörde die wichtigsten Geschäfte zwar **vorbereiten**, dann aber **nicht** oder nur **defensiv begründen** dürfte. Die Auslegeordnung von **Wissen**, das Aufzeigen von **Zusammenhängen**, die **Begründung** des **behördlichen Standpunkts** sowie der **Dialog zwischen BürgerIn und Staat** ist in einer modernen Demokratie zur Voraussetzung für eine möglichst **rationale politische Entscheidungsfindung** geworden. Die AG KID ist der Auffassung, dass es heute aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen von Medien, Politik und Gesellschaft bei Abstimmungen keine freie Meinungs- und Willensbildung mehr geben kann, wenn nicht die Stimme der Behörden einbezogen wird.

Im Gegensatz zu **privaten Komitees**, die ihre Sicht in den Medien, bei Auftritten und im gekauften Raum (Plakate, Inserate) **sloganhaft verkürzen und wirksam verzerren** dürfen, haben sich die Behörden an **klare Spielregeln** zu halten. Die behördliche Information muss **Transparenz** und **Sachwissen** schaffen.

Nur **wenige Vorgänge** sind **sensibler** als der **Eingriff des Staates in die Bildung von politischen Meinungen**. Deshalb ist die Behörde an **erhöhte Sorgfalts- und Wahrheitspflichten** sowie an **strenge Missbrauchsregeln** gebunden. Weil der Erwartungs- und der Erfolgsdruck wachsen, sind staatspolitisch und rechtlich abgestützte, **einheitliche Kriterien für die behördliche Informationstätigkeit vor Abstimmungen** nötig.

---

<sup>78</sup> Die Ausgangslage basiert auf Eckmann (2000), passim.



## 5.2 Grundsätze für die Behördeninformation

Vier Grundsätze<sup>79</sup> müssen Bundesrat und die Behörden laut Professor Georg Müller berücksichtigen, damit die politische Willensbildung fair und korrekt verläuft: **Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit.**

### 5.2.1 Kontinuität

Bundesrat und Bundesverwaltung haben **einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich** über ihre **Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren** zu informieren (Art. 10 RVOG). Das bedeutet, dass im Allgemeinen bereits bei der Erteilung des Auftrags und bei der Genehmigung des Konzeptes, sicher aber bei der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, bei der Entscheidungsfindung sowie bei der Behandlung im Parlament aktiv informiert wird. Die öffentliche Diskussion über eine Vorlage beginnt also schon in diesen Vorbereitungsphasen. Im Abstimmungskampf wird sie lediglich weitergeführt. Argumente, welche in der parlamentarischen Debatte geltend gemacht wurden, zählen auch im Abstimmungskampf. Flexibilität gilt bezüglich der Richtigstellung unkorrekter Aussagen oder bei der Klärung neuer Aspekte während des Abstimmungskampfes.

Die Behörden sollen ihre Argumente **so früh wie möglich** vorbringen, um eine kontinuierliche Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen. Sie dürfen wichtige Informationen **nicht zurückhalten** in der Absicht, sie erst im Abstimmungskampf zu verwenden, um diesen stärker beeinflussen zu können. Die Behörden dürfen **nicht manipulieren**, sie müssen den Informationsteppich rechtzeitig legen und im Abstimmungskampf **berechenbar** bleiben. Dagegen ist es zulässig, ja unter Umständen geboten, das Schwergewicht auf die Informationen zu legen, die vor dem Abstimmungskampf noch nicht ausreichend vermittelt und nicht genügend wahrgenommen worden sind. Um festzustellen, wo solche Informationslücken bestehen, dürfen die Behörden auch Meinungsforschung in dem Sinne betreiben, dass der Stand der Kenntnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit einer Abstimmungsvorlage untersucht wird<sup>80</sup>.

### 5.2.2 Transparenz

Für eine korrekte Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten entscheidend ist, dass diese erkennen können, aus welcher **Quelle** eine Information stammt. Behörden müssen deshalb immer offen, d.h. unter Angabe der für die Information verantwortlichen Amtsstelle, informieren. **Unzulässig ist die verdeckte Behördeninformation.** Es darf **nicht der Anschein einer privaten Meinungsäußerung** erweckt werden, wenn es sich in Wirklichkeit um eine behördliche Stellungnahme zu einer Abstimmungsvorlage handelt.

---

<sup>79</sup> Die Grundsätze basieren auf dem Gutachten für die Bundeskanzlei von Professor Dr. Georg Müller (2000). Einzelne Konkretisierungen stammen von Eckmann (Januar 2000)

<sup>80</sup> Eine solche Wissensforschung kann sich auf Art. 11 RVOG stützen.



Das Transparenzgebot schliesst nicht aus, dass Dritte mit der Information über eine Abstimmungsvorlage beauftragt oder als Berater der Behörden zugezogen werden<sup>81</sup>. Aus der Information muss aber ersichtlich sein, dass diese im Auftrag einer bestimmten Behörde erfolgt.

Auch die im Abstimmungskampf realisierte Zusammenarbeit mit externen Organisationen muss dem Transparenzgebot genügen. Zwar dürfen die **Behörden Dritten Unterlagen** (Zusammenstellungen von Informationen und Argumenten, Referate usw.) **zur Verfügung stellen**, um ihnen die Vertretung ihres Standpunktes im Abstimmungskampf zu erleichtern. Diese Unterlagen müssen aber „öffentlich“ sein, d.h. für **alle interessierten Personen und Organisationen zugänglich**<sup>82</sup>, insbesondere auch für solche, die einen anderen als den Behördenstandpunkt vertreten. Die Behörden dürfen also nicht bestimmte Informationen ausschliesslich den mit ihnen zusammenarbeitenden Organisationen vorbehalten.

Öffentliche Gelder dürfen im Abstimmungskampf nur mit grosser Zurückhaltung eingesetzt werden. Die anfallenden Kosten sind transparent zu machen<sup>83</sup>. Das Transparenzgebot erfordert ausserdem die Publikation der Ergebnisse von Meinungsforschung im Vorfeld von Abstimmungen.

### 5.2.3 Sachlichkeit

Die Information der Behörden im Abstimmungskampf soll nicht lediglich neutral, defensiv oder reaktiv sein; sie muss auch positiv und aktiv in dem Sinne sein, dass die Behörden von sich aus am Abstimmungskampf teilnehmen und ihre Auffassung über die Abstimmungsvorlage äussern. Sie dürfen ihren **Standpunkt klar vertreten** und sollen allfällige negative Punkte nicht verschweigen. Behördliche Abstimmungsaktivität im Sinne eines „pro agere“, eines argumentativen Einsatzes für oder gegen eine Vorlage, ist zulässig. Die Stimmberechtigten dürfen überzeugt, nicht aber überredet werden, und die Behörde darf nicht mit unlauteren Mitteln oder massiv auf die Meinungsbildung einwirken. Das Appellative muss mit Rücksicht auf anders Denkende zurückhaltend und ohne Polemik eingesetzt werden. Auftritte, die sich ausschliesslich gegen Personen oder undifferenziert gegen andere Meinungen und Werthaltungen richten, sind unzulässig.

---

<sup>81</sup> Zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private im Allgemeinen vgl. Häfelin / G. Müller (1998), Rz. 1193, mit Hinweisen.

<sup>82</sup> Die Zugänglichkeit setzt Information über das Vorhandensein solcher Unterlagen und Quellen voraus (z.B. im Internet). Möglich ist auch eine Abgabe an die Medien als „Presserohstoff“.

<sup>83</sup> Kostentransparenz in Bezug auf die Behördenkommunikation ist kein neues Thema. Seit 1997 war sie u.a. Gegenstand folgender Vorstösse: Interpellation Leuba (97.3036), Einfache Anfrage Stump (98.1202), Interpellation Teuscher (99.3606), Interpellation Borer (00.3146). Im Auftrag des Bundesrates haben die Eidgenössische Finanzverwaltung und die Bundeskanzlei 1999 ein Erhebungsverfahren zur Evaluation der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit erarbeitet, das im Jahr 2000 provisorisch eingeführt wurde. Der Bundesrat hat am 16. März 2001 entschieden, dass die Kosten gemäss dem vom EFD (EFV) ausgearbeiteten und von der Konferenz der Informationsdienste (KID) genehmigten Verfahren zu erheben sind. Die definitive Version wurde im April 2001 von der KID verabschiedet.



Die Behörden dürfen nicht nur Fakten vermitteln, sie sollen auch ihren eigenen Standpunkt vertreten. Sie müssen dies aber sachlich tun. Ihre Informationen und Stellungnahmen müssen **nach dem Wissensstand der Behörde richtig und vollständig** sein. Unsachlich ist es, gewisse Informationen oder Argumente zurückzuhalten, "falsch" zu gewichten oder nicht im richtigen Zusammenhang vorzubringen. Es stellt sich die Frage, ob gewisse Informationsmittel - z.B. Inserate, Plakate und Kinowerbung - dem Gebot der Sachlichkeit standhalten können, wenn sie zu stark verkürzen oder emotionale und suggestive Elemente enthalten, d.h. der Forderung nach Vollständigkeit nicht genügen.

#### **5.2.4 Verhältnismässigkeit**

Die Behörden müssen im Abstimmungskampf verhältnismässig informieren. Das bedeutet einerseits, dass die Information **bezüglich Art, Intensität und Mittel geeignet und notwendig** sein muss, um das **Ziel** zu erreichen, nämlich die **freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen**. Unverhältnismässig sind demnach behördliche Informationen bzw. Mittel, die nicht zur Verbesserung der Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten beitragen. Andererseits müssen die von den Behörden verwendeten Mittel verhältnismässig sein im Vergleich mit denjenigen, die den anderen Teilnehmern im Abstimmungskampf zur Verfügung stehen. Hier geht es um die **Chancengleichheit bzw. die „gleich langen Spiesse“**. Einseitige Machtausübung, die zur Verfälschung der Ergebnisse führen könnte, ist zu verhindern.

Zu vertiefen wäre die Frage, wie ein Übergewicht ausgeglichen werden kann, das von privater Seite ausgeht (z.B. bei Dominanz im bezahlten Raum). Irrelevant ist dabei die Frage, ob die privaten Akteure im Sinne des Bundesrates kommunizieren oder eine gegensätzliche Haltung einnehmen. Ebenfalls stellt sich die Frage, was passiert, wenn einzig der Bund als Akteur für eine Vorlage auftritt und sich keine Opposition formiert.

Die Beurteilung der Verhältnismässigkeit ist relativ schwierig. Wenige Anhaltspunkte ergeben sich insbesondere bezüglich der Auswahl der Mittel und der Höhe des finanziellen Aufwandes. Meistens lässt sich kaum abschätzen, welche und wie viele Mittel die am Abstimmungskampf Teilnehmenden einsetzen werden, so dass auch Art und Umfang der behördlichen Mittel kaum im Voraus planbar sind. Ausserdem ist unklar, mit welchen Ellen zu messen ist. Können die Behörden so viele Mittel einsetzen, wie alle Gegner einer Vorlage gemeinsam aufwenden? Klar ist, dass die Mittel von Gruppierungen anzurechnen sind, die den behördlichen Standpunkt unterstützen.



### 5.3 Kommunikationsdauer / Kampagnendauer

Die **Suche nach Mehrheiten** in allen Entwicklungsstadien eines politischen Dossiers (politische Planung, Meinungsbildung innerhalb des Bundesrates und der Verwaltung, Vernehmlassung, Parlament, Souverän) ist ein vorrangiges Ziel jeder demokratisch gewählten Regierung. Um diese Mehrheiten zu finden, **kommunizieren Bundesrat und Verwaltung** in allen Phasen **kontinuierlich mit den interessierten Kreisen**. Die **Kommunikationsanstrengungen** für ein einzelnes Geschäft erstrecken sich demnach **über mehrere Jahre** (z.B. Verfassungsreform, UNO-Abstimmung). Die **Kernargumentation** wird nach der Konsultation der interessierten Kreise in der **Botschaft des Bundesrates** festgehalten. In den **Kommissions-** und den **Parlamentsdebatten** kann der Bundesrat seine Kernargumente weiter ausführen und seine Position gegen Kritik verteidigen.

Die **Medien** berichten in den verschiedenen Phasen über ein Thema je nach Aktualität und Brisanz eines Dossiers. Einen besonderen Widerhall finden **kontroverse Vernehmlassungsergebnisse** und **hitzege Parliamentsdebatten**.

#### Definition Themenkampagne / Abstimmungskampagne

In Bezug auf die Länge des Abstimmungskampfes und die Kampagnendauer hat sich die **AG KID** auf folgende Definition geeinigt:

▪ **1. Phase: Themenkampagne**

Sämtliche (Kommunikations-)Aktionen vor dem eigentlichen Abstimmungskampf, d.h. **vor Festlegung und Bekanntgabe** des Abstimmungstermins durch den Bundesrat.

▪ **2. Phase: Abstimmungskampagne**

Sämtliche (Kommunikations-)Aktionen während des eigentlichen Abstimmungskampfes, d.h. **nach Festlegung und Bekanntgabe** des Abstimmungstermins durch den Bundesrat.

Die Betrachtungen der vorliegenden Arbeit **beziehen sich primär** auf die **Abstimmungskampagne**.

Besonders sensibel ist die Kommunikation während der **Abstimmungskampagne**. Die Vox-Analysen<sup>84</sup> zeigen, dass die Mehrheit der Stimmenden ihre Meinung erst in der letzten Phase bildet. Die **vier Grundsätze der Behördenkommunikation** gelten für die zweite Phase der Meinungsbildung, also für den eigentlichen Abstimmungskampf. Selbstverständlich unterliegt auch die vorhergehende Themenkampagne gewissen Regeln. Diese sind aber weniger restriktiv.

<sup>84</sup> Z.B. Vox Nr. 72 vom 26.11.2000: „Durchschnittlich hatten knapp 30 Prozent der Stimmenden schon von Beginn weg eine klare Meinung zu den vorliegenden Abstimmungsthemen, während sich um die 40 Prozent eine bis drei Wochen und etwa 17 Prozent erst einen bis sechs Tage vor dem Abstimmungstermin entschieden“.



## 6 Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung

Als „oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes“ (Art. 174 BV) ist der **Bundesrat** geradezu **verpflichtet**, sich für die **vom Parlament genehmigten Vorlagen** auch im Abstimmungskampf zu **engagieren**. Als Folge der dargelegten Änderungen des politischen, rechtlichen, gesellschaftlichen und medialen Umfelds hat der Bundesrat den **Schritt zu einer aktiven Rolle** im Abstimmungskampf **bereits vollzogen**. Im vorliegenden Kapitel werden verschiedene Kampagnen der jüngsten Vergangenheit analysiert und die heutige Praxis der behördlichen Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen im Hinblick auf die Verträglichkeit mit den Grundsätzen der Behördenkommunikation (Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit) bewertet. Daraus werden Folgerungen abgeleitet.

### 6.1 Organisation

Je nach Abstimmungsvorlage werden die behördlichen **Kampagnen unterschiedlich ausgestaltet**. Auch setzen sich die Mitglieder des Bundesrats nicht gleich stark für alle Vorlagen ein. Die Kampagnen werden auch unterschiedlich organisiert.

Die **Federführung** für die **Planung und Gestaltung** der Kampagne liegt grundsätzlich beim **zuständigen Departement**. Koordinationsfragen werden teilweise im Bundesrat diskutiert, doch die Departemente geniessen **grosse Gestaltungsfreiheiten**. Der **Bundesrat** wird zwingend bei der Genehmigung der **Abstimmungserläuterungen** und bei der Zuteilung der **Statements an Radio und Fernsehen formell begrüsst**.

Als zentrale Geschäfte erfordern Abstimmungsvorlagen eine **strategische Führung**, welche je nach Führungsstil der Departementsspitze **unterschiedlich gestaltet** wird. Sämtliche Massnahmen werden über das **reguläre Budget der Departemente und Ämter** abgewickelt; spezifische **Kommunikationsbudgets bilden die Ausnahme** (siehe Kapitel 6.4 Kommunikationsbudgets / Verwendung der Mittel).

In der Folge wird diese Tätigkeit am Beispiel des **Eidgenössischen Finanzdepartements EFD** erläutert.



## Abstimmungen im Eidgenössischen Finanzdepartement

Im EFD wird vom Departementschef und von der Geschäftsleitung eine Dachstrategie verabschiedet, die folgende Punkte festlegt<sup>85</sup>:

- **Strategie und Ziele der Geschäftsführung** : u.a. Regelung der Zusammenarbeit Stab / Linie
- **Strategie und Ziele für die Kommunikation: Kommunikationsplan**
- **Kommunikationskonzept** Schlüsselfrage, Umfeldanalyse<sup>86</sup>, Zielgruppen, gegebenenfalls Corporate Design, Kommunikationsziele und Teilziele, Kern- und Zielgruppenargumentation, Angebotspalette, Massnahmenplan
- **Abstimmungszeitplan** Aufgrund des frühen Redaktionsschlusses der Abstimmungserläuterungen (14 Wochen vor dem Abstimmungstermin) müssen Schlüsselfragen, Kernargumente und Aufbau des Auftritts bereits vier Monate vor dem Abstimmungstermin vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt ist die gegnerische Strategie noch nicht bekannt.
- **Medienplan** Interviews, Fachartikel, elektronische Medien, Antworten auf Anfragen, Reaktionen
- **Auftrittsplan** für den Departementschef und weitere interne Exponenten (zusammen mit Stab) sowie Planung von **Kommunikationsereignissen**
- **Redaktion und Gestaltung** der Dokumentationen
- **Produktion und Distribution** der Informationsmittel
- **Rollende Prozessinformation**
- **Hintergrundgespräche** mit interessierten Fach- und Heimredaktionen
- Vermittlung von **Fachleuten** für **Podien**

Der Kommunikationsplan wird in der Regel von einer **Ad-hoc-Arbeitsgruppe** erarbeitet, die sich aus Fachleuten des Departements und der Ämter sowie aus Kommunikationsprofis zusammensetzt. Die Gruppe ist für die **kontinuierliche Umsetzung der Massnahmen** zuständig. Eine enge **Kooperation** findet mit den **Departementen**, den **betroffenen Ämtern**, der **Bundeskanzlei**, Fachkonferenzen der Kantone und weiteren interessierten Behörden statt. Je nach Wunsch wird mit dem **offiziellen Abstimmungskomitee**, das im Turnus von einer Bundesratspartei geleitet wird, **zusammen-gearbeitet**. Diverse Kontakte finden mit weiteren interessierten Gruppen statt (z.B. Delegiertenversammlungen der Parteien). Wichtig ist eine **klare Rollenteilung**: Das Departement führt den Abstimmungskampf nicht und engagiert sich über seine Informationstätigkeit hinaus weder finanziell noch personell in Komitees.

Die **Abstimmungsdokumentation** ist grundsätzlich **allen zugänglich**. Bei Informationsanlässen zum Abstimmungsthema laufen die Kontakte über den persönlichen Stab (Publikumsveranstaltungen von privaten Trägern oder Komitees) oder über die Kommunikationslinie (Informationsbedürfnisse der Medien).

<sup>85</sup> Eckmann (2000), S. 8

<sup>86</sup> Diese kann auf den Ergebnissen demoskopischer Studien sowie auf allgemein zugänglichen oder von der Bundesverwaltung abonnierten Daten basieren.



## 6.2 Ausgewählte Instrumente, Beurteilung und Folgerungen

Im Folgenden werden die üblicherweise eingesetzten Massnahmen und Instrumente der behördlichen Kommunikation im Abstimmungskampf vorgestellt. Beispiele von ausgewählten Abstimmungskampagnen finden sich im Anhang 3. Die AG KID hat bei allen Instrumenten überprüft, ob sie mit den Grundsätzen der Behördenkommunikation vereinbar sind. Bei Bedarf hat die AG KID Konkretisierungen vorgenommen und Folgerungen erarbeitet.

### 6.2.1 Meinungsforschung

Primäres Ziel aller Kommunikationsbestrebungen des Bundes ist es, den **Wissensstand** der Wählenden zu **erhöhen**, **Wissenslücken** zu **schliessen** und zur **freien Meinungsbildung beizutragen**. Da die alleinige Beurteilung der **veröffentlichten Meinung** zu **falschen Schlüssen** führen kann, gibt der Bund bei wichtigen Abstimmungen **Meinungsumfragen** in Auftrag.

Längerfristige **Planungsstudien** bilden teilweise die **Grundlage politischer Konzeptionen**. **Kürzerfristige Erhebungen** liefern **Argumentationshilfen** und tragen zur **Finalisierung** der Kampagnen bei. Auftraggeber sind Departemente und Ämter, welche die Umfragen aus dem eigenen Budget finanzieren. Die Kosten hängen von der Art der Erhebung, vom Umfang des Fragenkatalogs und von der Stichprobengrösse ab.

Meistens stellen die Marktforschungsinstitute telefonisch Fragen an rund 1'000 repräsentativ ausgewählte Personen. Die Resultate von Planungsstudien liegen ungefähr 9 – 15 Monate vor der Abstimmung vor. In mehreren Fällen wurden Meinungsumfragen, vor allem Abstimmungsprognosen, bis kurz vor der Abstimmung durchgeführt.

**Abstimmungsprognosen** sind eine **Orientierungshilfe** für alle Akteure. Sie werden vom Bund, den Abstimmungskomitees, den Parteien und den Medien verwendet. Die **Zuverlässigkeit** der Prognosen liess in verschiedenen Fällen **zu wünschen übrig**. Einzelne Erhebungen entsprachen nicht den **Standesregeln der Marktforscher** und konnten als Versuch der Abstimmungsmanipulation gedeutet werden.





Nach jeder Volksabstimmung werden die **VOX-Analysen** von einer Forschungsgemeinschaft erhoben. Das GfS-Forschungsinstitut führt innerhalb von zwei Wochen nach der Abstimmung eine Telefonbefragung bei rund 1'000 Personen durch. Die Daten werden rotierend vom Institut für Politikwissenschaft der Uni Bern, vom Institut für Politikwissenschaft der Uni Zürich oder dem Département des sciences politiques der Université de Genève analysiert. Für alle Vorlagen werden die Wahrnehmung der Stimmenden, das Abstimmungsprofil, die Entscheidungsmotive und die Bedeutung von Pro- und Kontra-Argumenten erklärt. Verschiedene Bundesstellen erhalten die VOX-Analysen im Abonnement.

## 6.2.2 Beurteilung

Meinungsumfragen sind zu einem **wichtigen Instrument** im Abstimmungskampf geworden. Bund, Abstimmungskomitees, Medien und weitere Akteure setzen sie ein. Besonders die Abstimmungsprognosen erhalten starkes Gewicht in den Medien. Auch wenn die **Resultate** von Meinungsumfragen **mit Vorsicht zu geniessen** sind, bleiben sie ein **wichtiges Instrument** im Abstimmungskampf.

Professor Georg Müller schreibt in seinem Gutachten für die Bundeskanzlei, dass die Behörden **Meinungsforschung** betreiben dürfen, um den **Stand der Kenntnisse der Bevölkerung** über Abstimmungsvorlagen zu prüfen. Meinungsforschung dürfe aber nicht dazu dienen, die **Stimmberechtigten zu beeinflussen**. Die AG KID ist der Meinung, dass die Grenzen zwischen Überprüfen des Wissensstandes und Beeinflussung der Stimmberechtigten fließend sind. Dank Zusatzinformationen, die aufgrund festgestellter Wissenslücken vermittelt werden, sollen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein umfassenderes Bild der Vorlage machen können. Die Zusatzinformationen, auch wenn sie sachlicher Natur sind, haben letztendlich zum Ziel, die Stimmenden von der Richtigkeit der bundesrätlichen Haltung zu überzeugen.

Die AG KID ist der Meinung, dass Meinungsforschung zulässig ist, solange die **Resultate der Meinungsforschung veröffentlicht** werden. **Interpretationen** der Ergebnisse müssen dagegen nicht zwingend veröffentlicht werden.

Veröffentlichte Meinungsumfragen können die Bevölkerung in der Erwartungshaltung beeinflussen, wer die Abstimmung gewinnen wird. Ungewiss ist, ob die Umfrageresultate auch die Stimmenden in ihrem eigenen Abstimmungsverhalten leiten. Um das Risiko einer allfälligen Beeinflussung möglichst gering zu halten, hat sich die AG KID dafür ausgesprochen, dass die **Resultate** von Umfragen **vor der Verteilung der Abstimmungsunterlagen** veröffentlicht werden müssen. Anders ausgedrückt: Die letzten Meinungsumfragen vor Abstimmungen sind so zu organisieren, dass die **Publikation** der Ergebnisse **spätestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag** erfolgen kann<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Der Verband Schweizer Markt- und Meinungsforschungsinstitute schreibt in seinen Richtlinien vom 10. November 1999 (Artikel 6 Selbstbeschränkung bei der Durchführung): Die SWISS INTERVIEW-Institute verpflichten sich bei Umfragen, die zur Veröffentlichung bestimmt sind, schriftlich zu vereinbaren, dass eine **Erstpublikation der Ergebnisse** durch den Auftraggeber **mindestens 10 Tage** ... vor dem entsprechenden offiziellen Abstimmungs- bzw. Wahltermin (oder erst nach diesem Termin) erfolgt. Wegen der Verbreitung der brieflichen Stimmabgabe scheint diese Frist der AG KID zu kurz gewählt.



## Meinungsforschung: Folgerungen

- 1 Das Transparenzgebot erfordert die **Publikation aller Ergebnisse von Meinungsforschung**. Ebenfalls zu veröffentlichen sind: **Befragungsmethode, Zeitpunkt der Umfrage, Stichprobengrösse, Fehlerquote, Wortlaut zentraler Fragestellungen**.
- 2 **Im letzten Monat** vor der Abstimmung ist **Meinungsforschung durch die Behörden unzulässig**. Die **letzten Ergebnisse** müssen **mindestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag veröffentlicht** werden.

### 6.2.3 Die Abstimmungserläuterungen (Abstimmungsbüchlein)

Wie in Kapitel 2.1 dargelegt, verpflichtet das Gesetz über die politischen Rechte den Bundesrat, „Abstimmungserläuterungen“ zu publizieren und allen StimmbürgerInnen / Haushalten kostenlos zur Verfügung zu stellen. Die Abstimmungserläuterungen werden heute in den **vier Landessprachen** in **fünf Millionen Exemplaren** gedruckt und verteilt. In manchen Kantonen finden die Stimmberechtigten dieses Dokument in einem adressierten Couvert mit den übrigen Abstimmungsunterlagen in ihrem Briefkasten vor. In anderen Kantonen und Gemeinden werden die Abstimmungserläuterungen unadressiert in alle Haushaltungen verteilt.

Die Kosten für die Broschüre variieren je nach Umfang. Sie betragen zum Beispiel 450'000 Franken (24 Seiten inkl. Grafik und Druck) und 520'000 Franken (32 Seiten). Bei höherer Seitenzahl steigen die Kosten entsprechend.

Die Abstimmungserläuterungen werden von einer **Arbeitsgruppe** unter dem Vorsitz des Bundesratsprechers und Vizekanzlers Achille Casanova mit Vertreterinnen und Vertretern des zuständigen Departements und Amtes sowie Fachpersonen der Bundeskanzlei erarbeitet. Die Sachexperten präsentieren einen ersten Entwurf. Dieser wird von der Arbeitsgruppe überarbeitet, vereinfacht und dem **Gesamtbundesrat** zwei Mal **unterbreitet**. Nach einer ersten Aussprache gibt er der Arbeitsgruppe seine Anregungen bekannt. Die überarbeitete Version wird später vom Bundesrat formell verabschiedet. Das Abstimmungsbüchlein hat somit den **Status eines „acte de gouvernement“**<sup>88</sup> und ist **nicht beschwerdefähig**.

---

<sup>88</sup> VPB 44.2 i.S. N. betr. Volksabstimmung vom 18.02.1979 über die Atominitiative; Entscheid des Bundesrates gestützt auf die Gesetzesmaterialien zu Art. 11 Abs. 2 BPR: AB 1976 S 518 Votum Kommissionspräsident StR Amstad, VPB 64.101 mit weiteren Hinweisen zur Doktrin.



## Aufbau des Abstimmungsbüchleins

Seiten pro Vorlage	Inhalt
Titelseite	Titel der Vorlagen, Datum der Abstimmung
2 Seiten	„Worum geht es?“ Überblick über alle Abstimmungsvorlagen
2 Seiten	Abstimmungsfrage, „Das Wichtigste in Kürze“
1 - 2 Seiten	Was bringt die Vorlage? (nur bei Bedarf)
1 Seite	„Das Initiativ- bzw. das Referendumskomitee macht geltend.“ Bei obligatorischen Referenden wird die Meinung der wesentlichen Minderheiten durch eine Zusammenfassung der kritischen Stimmen im Parlament dargelegt, da kein Referendums- oder Initiativkomitee besteht.
2 – 3 Seiten	„Stellungnahme des Bundesrates“
1 – 50 Seiten	Abstimmungstext

Das Abstimmungsbüchlein ist heute **in weiten Kreisen der Bevölkerung geschätzt** und zu einer **zentralen Informationsquelle** der Stimmenden geworden. Gemäss Vox-Analysen<sup>89</sup> konsultieren rund 80 Prozent der Stimmenden die Erläuterungen des Bundesrats. Diese sind somit, nach Zeitungsartikeln (~ 90 Prozent) und ranggleich mit Fernsehsendungen (~ 80 Prozent), das am zweitmeisten beachtete Informationsmittel. Rund 50 Prozent der Stimmenden hören Abstimmungssendungen am Radio und konsultieren Leserbriefe in Zeitungen.

**Medien** sowie **Initiativ- und Referendumskomitees** akzeptieren die Erläuterungen als **sachliche und wertvolle Informationsgrundlage** und **kritisieren** sie in letzter Zeit **kaum**<sup>90</sup>. Dass den Initiativ- und Referendumskomitees jeweils eine Seite frei zur Verfügung gestellt wird, dürfte zur **hohen Glaubwürdigkeit** und **breiten Akzeptanz** beitragen<sup>91</sup>.

### 6.2.4 Beurteilung

Die hohe Nutzung und die positive Bewertung der Abstimmungserläuterungen zeigen, dass kein Handlungsbedarf besteht. Verschiedentlich wurde aber die Frage aufgeworfen, ob die **letzten Seiten der Abstimmungserläuterungen** für die **Information über wichtige politische Geschäfte des Bundesrates** verwendet werden könnten, auch wenn **kein Bezug zu den laufenden Abstimmungsvorlagen** besteht. Die Abstimmungserläuterungen wären ein **kostengünstiges Vehikel** für allgemein interessierende Informationen. Von Vorteil wäre die hohe Beachtung.

<sup>89</sup> Vox Nr. 73, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4. März 2001, Vox Nr. 72, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 26. November 2000.

<sup>90</sup> Allfällige Kritikpunkte drehten sich meist um die Frage, ob die Darstellung des Bundesrates sachlich und ausgewogen sei, d.h. auch den Auffassungen der Gegnerschaft gebührend Rechnung trage.

<sup>91</sup> Die Inhalte des Bundesbüchleins waren in den letzten Jahren nur in Einzelfällen Gegenstand parlamentarischer Vorstösse, z.B. Motion Weigelt (96.3508), Motion Dettling (96.3507), Postulat Euler (79.512) und Postulat Carobbio (79.322).



Die **AG KID** spricht sich **gegen** dieses **Vorhaben** aus. Sie geht davon aus, dass die **Abstimmungserläuterungen exklusiv für die jeweiligen Abstimmungsthemen** reserviert sind und eine Vermischung mit andern Fragen nicht wünschenswert ist. Da keine ausdrückliche Gesetzesgrundlage besteht, wurden auch aus rechtlicher Sicht Bedenken geäußert.

### **Abstimmungserläuterungen: Folgerung**

- 3** Die **Abstimmungserläuterungen** sollen in der heutigen Form beibehalten und **einzig für die Information über die Abstimmungsthemen** verwendet werden. Von einer **Zweckentfremdung** durch die gleichzeitige Publikation **abstimmungsnaher oder –fremder Themen** wird **abgeraten**.

### **6.2.5 Medienorientierung des Bundesrates**

In den letzten Jahren hat es sich eingebürgert, dass der **Bundesrat** seine **Abstimmungskampagne** rund **zwei Monate vor dem Abstimmungstermin** mit einer **Medienorientierung** im Bundeshaus **eröffnet**. Bei wichtigen Themen, die verschiedene Departemente betreffen, treten **bis zu drei Mitglieder des Bundesrates** gemeinsam auf. Kriterien für die Zusammenstellung dieser Delegation sind die Nähe der Departemente zur Vorlage, die parteipolitische Zugehörigkeit und die sprachliche Durchmischung. Treten mehrere Mitglieder des Bundesrates zusammen auf, so wird die Bedeutung des Medienanlasses und der Thematik dadurch betont, dass der Bundesratssprecher als Moderator auftritt. Bei weniger wichtigen Geschäften tritt das zuständige Mitglied des Bundesrates alleine vor den Medien auf. In diesen Fällen hat der Medienanlass eher departementalen Charakter.

An der Medienorientierung werden in der Regel folgende Unterlagen in drei Sprachen verteilt:

- Pressemitteilung
- Kurzübersicht über die Vorlage
- Musterreferat (wird auch verwaltungsexternen Referenten zur Verfügung gestellt)
- Argumentarium / Glossar
- Fact-Sheet
- wenn möglich Abstimmungsbüchlein

Bei komplexen Themen werden **Medienseminare** angeboten, in denen Experten die Materie erklären.

Die **Wirkung** der **Medienorientierung** ist **gross**. Die meisten Medien übernehmen die wichtigsten **Aussagen** der **Mitglieder des Bundesrates**, welche damit in einer zentralen Phase der Meinungsbildung grossräumig **Präsenz markieren** und ihre **Argumente darlegen** können.



## 6.2.6 Beurteilung

Die **Medienorientierung** des Bundesrates wird heute **von den Medien erwartet**. Ist eine solche nicht geplant, so werden in den Medien Fragen über die **Gründe des Verzichts aufgeworfen**. Manchmal wird darüber spekuliert, ob der Bundesrat seine Haltung nicht aktiv und transparent an die Öffentlichkeit bringen will.

Selbstverständlich nützen auch Initiativ- und Referendumskomitees sowie andere Pro- oder Gegenkomitees aktiv das Instrument der Medienorientierung. Für eine gute Resonanz ist die Wahl des Zeitpunktes von grosser Bedeutung. Bei längerfristigen Kampagnen wäre ein möglichst früher Termin für eine Medienorientierung manchmal wünschbar. Liegt aber noch ein Abstimmungstermin dazwischen, so muss mit den Startmedienorientierungen zugewartet werden. Während eines laufenden Abstimmungskampfes können kaum Informationen über eine Vorlage vermittelt werden, die erst in einigen Monaten vors Volk kommt.

### Medienorientierung: Folgerung

- 4 Wenn möglich sollte der Bundesrat versuchen, seine **Startmedienorientierung vor den anderen Akteuren** durchzuführen.

## 6.2.7 Öffentliche Auftritte

Während der Abstimmungskampagne treten die Mitglieder des Bundesrats meistens in allen Landesregionen an zahlreichen **öffentlichen Veranstaltungen** auf. Sie halten an den von Abstimmungskomitees oder Parteien organisierten öffentlichen Veranstaltungen **Referate** oder nehmen an **Podiumsdiskussionen** teil. Dank der Präsenz von Mitgliedern des Bundesrates ist die Publikumsteilnahme hoch. Es werden bis zu 500 Personen direkt angesprochen. Ausserdem erklären die Regierungsmitglieder die Haltung des Bundesrates an den **Delegiertenversammlungen** der eigenen Partei und versuchen die **Parteiparolenfassung** in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Diese Auftritte bestreitet in erster Linie das zuständige Mitglied des Bundesrates, welches gleichzeitig auf die Unterstützung seiner Kolleginnen und Kollegen zählen kann (u.a. an der Delegiertenversammlung der eigenen Partei). Die Auftritte werden von den Departementen organisiert und bei wichtigen Vorlagen von der Bundeskanzlei koordiniert. Es wird auf eine **ausgewogene regionale Präsenz** geachtet. Die Zahl der Auftritte variiert von Vorlage zu Vorlage stark. Für die Militärgesetz-Revisionen vom 10. Juni 2001 hat VBS-Departementschef Samuel Schmid in zwei Monaten gegen fünfzig öffentliche Auftritte absolviert.

Die Auftritte von Mitgliedern des Bundesrats in den verschiedenen Regionen des Landes finden in der **lokalen Presse** meist eine **zufriedenstellende Beachtung**.



## 6.2.8 Beurteilung

Die öffentlichen Auftritte der Mitglieder des Bundesrats bilden einen **wichtigen Teil der behördlichen Kampagne**, indem sie den **direkten Kontakt mit der Bevölkerung** in allen Landesteilen ermöglichen. Auch ist die Tatsache positiv zu werten, dass bei diesen Auftritten die Mitglieder des Bundesrats sich **kritischen Fragen direkt stellen**.

Bei solchen Auftritten „weit weg von Bern“ geht es nicht nur darum, die Zuhörerinnen und Zuhörer zu überzeugen, sondern auch darum, die Berichterstattung in den Lokalmedien zu fördern. Professor Blum schreibt in seinem Gutachten für die Bundeskanzlei, dass die Lokalmedien im Hinblick auf Volksabstimmungen wenig Fantasie entwickeln<sup>92</sup>, obwohl sie auf die Meinungsbildung grosser ländlicher Bevölkerungskreise einen bedeutenden Einfluss ausüben. Blum führt aus, dass **kleinere Redaktionen** primär die **Agenturmeldungen** zu den Abstimmungsvorlagen übernehmen. Vielfach seien die **Kapazitäten zu knapp** für umfassende **Hintergrundberichte** über die Auswirkungen einer Vorlage auf die jeweilige **Region**. Auch verfügen nicht alle Redaktionen über Korrespondenten in Bern.

Aus den genannten Überlegungen empfiehlt die AG KID, grösseres Gewicht auf **informelle Treffen mit den Lokalmedien** zu legen.

### Öffentliche Auftritte: Folgerungen

- 5 Die **Lokalmedien** (Print, Radio und TV) sollen bei öffentlichen Auftritten **in den Regionen** vermehrt zu **Hintergrundgesprächen** eingeladen werden. Die Berichterstattung erscheint im **Regionalteil**; sie wird **stärker beachtet** und von einem **anderen Publikum gelesen**.
- 6 Die **Lokalmedien** sollen vermehrt zu **Hintergrundgesprächen** mit dem zuständigen **Mitglied des Bundesrates und Fachexperten nach Bern eingeladen** werden, damit die regionale Berichterstattung gefördert werden kann.
- 7 Grundsätzlich ist auf eine **überdepartementale Koordination der öffentlichen Auftritte** zu achten.

---

<sup>92</sup> Blum (2000-2), Seite 15. [Die meisten Medien] gehen den Themen nicht in Reportagen nach, veranschaulichen die Fragestellung nicht an lokalen Beispielen, führen keine Interviews durch, zeichnen die Entstehungsgeschichte der Vorlagen nicht nach, ziehen keine Vergleiche mit dem Ausland, diskutieren und demaskieren demagogische Argumente nicht, erläutern die Folgen eines Ja und eines Nein nicht. Oft beschränken sie sich auf die Berichterstattung über ein paar Parteiversammlungen und auf die Publikation von Leserbriefen und nehmen so ihre Verantwortung als Moderatoren des öffentlichen Diskurses nicht wahr, sondern lassen sich von denen fremd bestimmen, die besonders aktiv sind im Abfassen von Leserbriefen.



## 6.2.9 Statements an Radio und Fernsehen

Die **Radio- und TV-Statements** der Bundesrätinnen und Bundesräte auf den SRG-Sendern sind ein weiterer etablierter Bestandteil der behördlichen Kampagne. Sie basieren **auf Weisungen des SRG-Generaldirektors von 1971**. Die Bundeskanzlei unterbreitet dem Bundesrat einen vom Bundesratsprecher in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Informationsdienste (KID) ausgearbeiteten Vorschlag. In diesem wird aufgezeigt, welches Bundesratsmitglied sich in welchem Medium in welcher Sprachregion äussern soll.

Die Fachstellen der jeweiligen Departemente entwerfen die Statements, die Departementsspitze redigiert sie. Die SRG hat die Ausstrahlung der Bundesratsansprachen vorverschoben, da viele Stimmberechtigte seit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe ihren Stimmzettel mehrere Wochen vor dem Abstimmungssonntag ausfüllen. Die Lokalradios dürfen die Originalstatements auf ihren eigenen Wunsch ebenfalls senden, nachdem die SRG-Sender diese ausgestrahlt haben<sup>93</sup>. Sowohl im Vorspann wie im Abspann wird der Vermerk „Erklärung des Bundesrates“ eingeblendet. Damit verdeutlicht man, dass diese Statements nicht in die redaktionelle Verantwortung der SRG und der anderen elektronischen Medien fallen.

Eine Abmachung zwischen der SRG und der Bundeskanzlei bestimmt, dass die Statements grundsätzlich **nicht später als zwei Wochen vor der Volksabstimmung zur Hauptsendezeit** auszustrahlen sind.

Die Statements der Mitglieder des Bundesrates in Radio und Fernsehen finden in der Bevölkerung **grosse Beachtung**<sup>94</sup>. Eine gesamtschweizerische Umfrage der SRG vom Juni 1997 hat ergeben, dass knapp die Hälfte der Befragten (47%) in der gesamten Schweiz schon eine oder mehrere Bundesratsansprachen zu Abstimmungsthemen gesehen oder gehört hat. Laut dem Forschungsbericht betrachten die Zuschauer die Ansprachen in der jetzigen Form zum grossen Teil **als wertvoll und nützlich**<sup>95</sup>. Für die **Mehrheit der Befragten** (61%), welche Bundesratsansprachen im TV gesehen oder im Radio gehört haben, ist die **Ausstrahlung der Statements wichtig**, da nur so **möglichst viele Stimmberechtigte erreicht** werden können.

---

<sup>93</sup> Die Lokalfernsehstationen haben bisher kein Interesse an einer Ausstrahlung angemeldet.

<sup>94</sup> VOX-Analyse Nr. 70 zu den bilateralen Abkommen vom Mai 2000: Beachtung von politischen Fernsehsendungen: 77 Prozent, Beachtung von politischen Radiosendungen: 57 Prozent aller Teilnehmenden.

<sup>95</sup> Bundesratsansprachen (Juni 1997), SRG Forschungsdienst (Vertraulich)



### 6.2.10 Beurteilung

Die Statements sind ein **zentrales, viel beachtetes und geschätztes Instrument** der Information des Bundesrats vor Abstimmungen. Sie sind politisch kaum bestritten. In der Regel wird es als selbstverständlich erachtet, dass die Radio- und Fernsehkonsumentinnen und -konsumenten das Recht haben, die Haltung und die Argumente des Bundesrates vor Abstimmungen zu erfahren.

Kommunikationsspezialisten haben in der Vergangenheit verschiedentlich die **Form der Statements in Frage gestellt**. **Kritisiert** wird vor allem die Tatsache, dass diese Statements oft **zu lange dauern** und **immer gleich gestaltet** werden. Dies erwecke den Eindruck von **langweiligen Wiederholungen**. Verschiedentlich haben einzelne Mitglieder des Bundesrats versucht, diese Erklärungen durch **Aufnahmen in der Natur** oder vor **symbolischen Kulissen** zu lockern. Die Versuche haben nicht immer den gewünschten Erfolg gebracht. Die grosse Akzeptanz der Statements in der Bevölkerung zeigt, dass die **traditionelle Form durchaus geschätzt** wird.

Wichtig ist der **Zeitpunkt der Ausstrahlung** der Statements. Da heute viele Personen **brieflich abstimmen**<sup>96</sup>, ist es wichtig, dass die SRG und die Lokalradios die Statements möglichst **vor dem Ausfüllen des Stimmzettels** ausstrahlen.

#### Statements an Radio und TV: Folgerungen

- 8 Wenn möglich sollten die Statements an Radio und Fernsehen **nicht länger als drei bis vier Minuten** dauern, da dies **gemäss der SRG** nach **medialen Wirkungserfahrungen** ein **Optimum** darstellt.
- 9 Vorzugsweise sollten diese Statements **im Büro der Departementsvorsitzenden oder im TV-Studio** aufgenommen werden. Der **Hintergrund** sollte **möglichst neutral** sein.
- 10 **Symbolische Elemente** sollten in den Statements **nicht oder allenfalls spärlich** eingesetzt werden.

### 6.2.11 Kontradiktorische Radio- und Fernsehsendungen

Waren die Mitglieder des Bundesrates hinsichtlich der Teilnahme an **kontradiktorischen Radio- und Fernsehsendungen** bis Ende der 80er Jahre sehr zurückhaltend, so hat sich die Lage in den letzten Jahren grundlegend verändert. Heute sind die **Mitglieder des Bundesrates zunehmend bereit**, an diesen Sendungen teilzunehmen.

<sup>96</sup> Gemäss Vox-Analyse Nr. 73 (Seite 7) gaben für die Abstimmungen vom 4. März 2001 60 Prozent der Stimmenden ihre Stimme auf dem brieflichen Weg ab. In der Deutschschweiz waren es sogar 70 Prozent. Anlässlich der Abstimmung vom 26. November 2000 nutzten 54 Prozent die briefliche Stimmabgabe (Vox Nr. 72, S. 7).





Kontradiktorische TV-Sendungen werden bei der SRG je nach Sprachregion sehr unterschiedlich gestaltet. Dabei stehen drei Sendungen im Vordergrund: die „**Arena**“ auf **SF DRS**, „**Droit de Cité**“ auf **TSR** und „**Democrazia diretta**“ auf **TSI**. Obwohl die „**Arena**“ auf SF DRS zu später Stunde ausgestrahlt wird, stösst sie dank ihrer spektakulären Form auf grosses Interesse beim Publikum. Auch politisch weniger interessierte Zuschauerinnen und Zuschauer werden angespornt, sich mit der behandelten Materie auseinanderzusetzen. Oft kommt der Informationsinhalt gegenüber der Unterhaltungskomponente zu kurz. Dies geschieht vor allem bei emotionsgeladenen Themen oder wenn seitens der TeilnehmerInnen eine Inszenierung organisiert wird: zum Beispiel durch den Einsatz von Gästen, welche eine bestimmte Rolle übernehmen und eine bestimmte Aussage zu vermitteln haben, oder durch organisierten Applaus oder Buhrufe.

**Telecontroldaten der „Arena“ auf SF DRS vom 1. Januar 2000 bis 30. Juni 2001**

Ø Marktanteil<sup>97</sup>: 29.8

Ø Zuschauer<sup>98</sup>: 267'000

Höchste Zuschauerzahl: 572'000 (14.4.00: Uriella-Urteil: Die Folgen) / Marktanteil: 52.2

Tiefste Zuschauerzahl: 133'000 (15.6.01: Gentech: Chance oder Risiko) / Marktanteil: 17.0

Altersdurchschnitt: 57.5

Bewertung: 4.7 (Skala 1 – 6)

Ausstrahlung: Jeweils am Freitag um 22.20 Uhr; Zielgruppe: ZuschauerInnen über 18 Jahre (18+)

Quelle: SRG Forschungsdienst im Auftrag der Bundeskanzlei (August 2001)

Auf **TSR** werden die Abstimmungen vor allem in „**Droit de cité**“ thematisiert. Die Sendung wird am Sonntag Mittag ausgestrahlt und gleichentags am Abend wiederholt. Auch diese Sendung findet ein beachtliches Zuschauerinteresse. Auf eine Präsenz des Publikums wird verzichtet. ZuschauerInnen haben aber die Möglichkeit, ihre Fragen telefonisch an die Teilnehmenden zu richten.

**Telecontroldaten „Droit de cité“ auf TSR vom 1. Januar 2000 bis 30. Juni 2001**

Ø Marktanteil: 27,8

Ø Zuschauer: 54'000

Höchste Zuschauerzahl: 112'000 (23.01.00: Faire payer les vieux?) / Marktanteil: 43,9

Tiefste Zuschauerzahl: 20'000 (2.07.00: Les animaux sont-ils des choses?) / Marktanteil: 16,8

Altersdurchschnitt: 58,4

Bewertung: keine Angaben

Ausstrahlung: jeweils am Sonntag um 11.30 Uhr; Zielgruppe: ZuschauerInnen über 18 Jahre (18+)

Quelle: SRG Forschungsdienst im Auftrag der Bundeskanzlei (August 2001)

<sup>97</sup> Der Marktanteil gibt den Anteil der Nutzung eines Senders oder einer Sendung an der Gesamt-TV-Nutzung auf der Basis von Haushalten oder Personen während des entsprechenden Zeitabschnitts an.

<sup>98</sup> = Personenrating in Tausend: Der Anteil von Personen in Fernsehhaushalten (inkl. Gäste), der ein Fernsehprogramm während einer Sendung gesehen hat.



Auf **TSI** finden kontradiktorische Debatten im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen vor allem in der Sendung „**Democrazia diretta**“ statt. Diese im Studio aufgenommene Sendung wird an ausgewählten Sonntagen in der Regel vor der 20-Uhr-Tagesschau zur besten Sendezeit ausgestrahlt und auf TSI 2 wiederholt. Das Publikumsinteresse ist ebenfalls sehr hoch.

**Telecontroldaten „Democrazia diretta“ auf TSI 1 vom 1. September 2000 bis 30. Mai 2001**

Ø Marktanteil: 36.1

Ø Zuschauer: 38'000

Höchste Zuschauerzahl: 63'000 (18.02.01: Votazione cantonale Ticinese) / Marktanteil: 55.7

Tiefste Zuschauerzahl: 9'000 (14.9.00: Votazione federale) / Marktanteil: 10.0

Altersdurchschnitt: 61.3

Bewertung: keine Angaben

Ausstrahlung: jeweils am Sonntag um 19.15 Uhr: Zielgruppe: ZuschauerInnen über 18 Jahre (18+)

**Telecontroldaten „Democrazia diretta“ auf TSI 2 vom 1. September 2000 bis 30. Mai 2001**

Ø Marktanteil: 10.3

Ø Zuschauer: 10'000

Höchste Zuschauerzahl: 30'000 (17.9.00: Dibattito) / Marktanteil: 26.7

Tiefste Zuschauerzahl: keine Angaben

Altersdurchschnitt: 56.7

Bewertung: keine Angaben

Verschiedene Ausstrahlungszeiten: jeweils am Sonntag; Zielgruppe: ZuschauerInnen über 18 Jahre

Quelle: SRG Forschungsdienst im Auftrag der Bundeskanzlei (August 2001)

## 6.2.12 Beurteilung

Die **Präsenz des Bundesrates** und seine Bereitschaft, sich den **Gegenargumenten** zu **stellen**, wird **geschätzt** und zunehmend **erwartet**. Weigert sich ein Bundesratsmitglied, z.B. in der „Arena“ aufzutreten, kann dies bereits Auslöser einer – meist negativen – Meldung sein.

Da die Veranstalter an der Präsenz eines Bundesratsmitglieds interessiert sind, nehmen sie bei der Auswahl der Opponenten in der Regel auf Wünsche der Magistraten betreffend Stufengerechtigkeit und Ausgangslage der Diskussion Rücksicht.

Es stellt sich aber die Frage, ob die kontradiktorischen Fernsehsendungen im Vorfeld einer Volksabstimmung in den einzelnen Sprachregionen immer nach **demselben Schema** ablaufen müssen. Zur Diskussion steht vor allem die Form der „Arena“ auf SF DRS, in welcher die zunehmende Inszenierung und emotionale Komponenten gegenüber der sachlichen Vertretung unterschiedlicher Standpunkte in den Vordergrund zu rücken drohen.



## Kontradiktorische Radio- und TV-Sendungen: Folgerungen

- 11 Die Mitglieder des Bundesrats entscheiden selbst, ob sie an einer kontradiktorischen Sendung teilnehmen wollen.
- 12 Über ihre Teilnahme ist von Fall zu Fall zu entscheiden.

### 6.2.13 Internet (siehe auch Kapitel 4.2.3 Digitalisierung)

Die Mehrheit der **Printprodukte** (Medienmitteilungen, Dokumentationen, Abstimmungserläuterungen) und die **Statements in Ton** werden heute auf den Internetseiten der Bundeskanzlei und der federführenden Departemente angeboten. Die Abstimmungserläuterungen enthalten die Meinungen wesentlicher Minderheiten. Die Parlamentsdienste stellen für wichtige Vorlagen umfassende Dossiers zusammen, die Links zur Parlamentsdebatte und zu Pro- und Kontra-Komitees enthalten.

Das Internet hat sich als **Informationsquelle** zur Meinungsbildung im Abstimmungskampf **in der Schweiz noch nicht durchgesetzt**. Gemäss der Vox-Analyse Nr. 72 über die eidgenössischen Abstimmungen vom 26. November 2000 haben lediglich fünf Prozent der Stimmenden das Internet konsultiert. Demgegenüber zeigt eine nordamerikanische Studie, dass 35 Prozent der US-Amerikaner auf dem Internet generelle Informationen über Politik, Kampagnen oder bestimmte Themen in den Nachrichten suchen<sup>99</sup>. Eine weitere Studie legt dar, dass im Wahlkampf 2000 rund 18 Prozent der Amerikaner Kampagnen-Informationen auf dem Internet gesucht haben. Im Wahlkampf von 1996 waren es noch vier Prozent. Rund die Hälfte der Internetuser gaben „Convenience“<sup>100</sup> als Hauptgrund für die Informationssuche auf dem Netz an<sup>101</sup>.

### 6.2.14 Beurteilung

Das Internet erlaubt interessierten Personen, sich zu geringen Opportunitätskosten zu informieren. Die Kommunikation auf dem Internet wird mit der Einführung von **E-Voting**<sup>102</sup> an Bedeutung gewinnen. Die Frage nach dem **Bedarf zusätzlicher elektronischer Behördeninformation** im Abstimmungskampf wird sich stellen. Die E-Kommunikation im Abstimmungskampf stellt hohe Anforderungen an den Bund als Anbieter. Die Aufgabe der Themenstrukturierung und –gewichtung (Filterfunktion), die bisher die Medien wahrgenommen haben, kann neu von jedem Einzelnen übernommen werden. Dies stellt Ansprüche an die Übersichtlichkeit und setzt die Fähigkeit voraus, wichtige von unwichtigen

<sup>99</sup> Das Institute Thomas Opinion Research hat vom 21. – 26. November 2000 in den USA 1'006 erwachsene Personen befragt (<http://democracyonline.org/databank/dec2000survey.shtml>).

<sup>100</sup> Convenience = Komfort, Bedienerfreundlichkeit, Annehmlichkeit

<sup>101</sup> Die Resultate basieren auf einer Telefonbefragung von Princeton Survey Research Associates bei 8'378 Amerikanern über 18 Jahren. Erhebungszeitraum: 10. bis 26. November 2000 (<http://www.people-press.org/online00rpt.htm>).

<sup>102</sup> E-Voting = Stimmen und Wählen per Internet



Informationen zu trennen<sup>103</sup>. Ein Vorteil des Internets ist, dass sich die Inhalte laufend aktualisieren lassen. So können falsche oder irreführende Aussagen im Internet kurzfristig richtiggestellt werden.

Die AG KID ist gegen eine **reine Zweitverwertung** der Informationsmittel auf dem Internet. Dieses ist als **eigenständiger Informationskanal** mit eigenen „Gesetzen“ zu betrachten.

Es ist derzeit offen, wie stark sich die Behörden im Internet engagieren werden<sup>104</sup>. Auf dem Netz sind folgende Aktivitäten schon Realität oder denkbar: redaktionelle Beiträge (Text), Abstimmungserläuterungen, Bilder und Grafiken, Filme (Statements an Radio und TV, Beiträge in den Medien), Radiosendungen, Chats, Newsgroups, Foren und Mailinglisten. Gemäss dem Zürcher Publizistikprofessor Otfried Jarren entsteht Transparenz nicht automatisch bei blosser Informationszugänglichkeit und einer grossen Menge an Informationen<sup>105</sup>.

Ebenfalls offen ist die Frage, wie mit **Internet-Aktivisten** umgegangen werden soll. Mit den neuen Informationstechnologien ist es mittels E-Mail möglich, im Schneeballverfahren<sup>106</sup> Tausende von Personen in wenigen Stunden mit „exklusiven“ Falschmeldungen zu bedienen und die öffentliche Meinung zu manipulieren. Die Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien bedürfen weiterer Abklärungen.

### Internet: Folgerungen

- 13 Die **wesentlichen Argumente des Bundesrates** sollten auf dem **Internet zugänglich** sein.
- 14 Die Inhalte des Internets müssen **mediengerecht aufbereitet** werden. In der Regel braucht es **kurze redaktionelle Texte**; Hintergrundberichte können zum Herunterladen (z.B. im PDF-Format) angeboten werden. Die AG KID erachtet es als vorteilhaft, die Internetredaktorinnen und -redaktoren in die Informationsdienste zu integrieren.
- 15 Die **Verteilung von Communiqués via E-Mail** ist zu fördern („Push“). Die Communiqués sollten nach verschiedenen Kriterien geordnet (z.B. thematisch oder nach Absender) im Gratis-Abonnement bestellt werden können.
- 16 Besonderes Augenmerk ist auf die **Entwicklung und die Verbreitung interaktiver Elemente** zu legen (Chats, Newsgroups, Foren). Interaktivität zwischen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern ist zu fördern.
- 17 Werden **Links** gesetzt, so muss auf **Ausgewogenheit und Gleichbehandlung aller Akteure** geachtet werden. Jeder Anschein von Willkür ist zu verhindern.

<sup>103</sup> Linder Wolf, Gutachten zum E-Voting (noch unveröffentlicht), Seite 8f.

<sup>104</sup> „Einseitige“ Darstellung der Position der Behörden oder umfassende Darstellung beider Positionen auf einer neutralen Abstimmungs-Informationsplattform?

<sup>105</sup> Jarren Otfried, 1998 (Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40: 13-21), zitiert in Linder Wolf, Gutachten zum E-Voting, Seite 8



- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>18</b> Je nach Entwicklung der Technik könnten <b>audiovisuelle Elemente</b> (z.B. Statements der Mitglieder des Bundesrates an Radio und TV, Medienorientierungen) hinzugefügt werden.</p> <p><b>19</b> Die <b>Medienorientierung des Bundesrates</b> im Anschluss an die wöchentliche Sitzung, aber auch die <b>Startmedienorientierungen für Abstimmungskampagnen</b> sind in Bild und Ton baldmöglichst auf dem Internet zu übertragen.</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 6.2.15 Beantwortung von Anfragen

Auch während der Abstimmungsphase erfüllt das federführende Departement seinen **regulären Informationsauftrag**. Die Mitglieder des Informationsdienstes beantworten schriftlich und telefonisch Fragen von Bürgerinnen und Bürgern und stellen alle wichtigen Unterlagen zur Verfügung.

## 6.3 Einzelmassnahmen

### 6.3.1 Corporate Design (Corporate Identity)

In Einzelfällen wurde für Abstimmungen ein einheitliches **Corporate Design** oder zumindest ein **Logo** geschaffen, das konsequent eingesetzt wurde. So wiesen beispielsweise sämtliche Unterlagen und Auftritte für die Abstimmung über die neue Bundesverfassung vom April 1999 einen roten Hintergrund mit weissen Kreuzen auf. Das Corporate Design hat bei der Abstimmung über die neue Bundesverfassung – begünstigt durch ein langes Verfahren – den gewünschten Wiedererkennungswert geschaffen. Auch die Abstimmungserläuterungen haben zur erleichterten Wiedererkennung eine einheitliche Gestaltung.

### 6.3.2 Beurteilung

Bei regulären Abstimmungen scheint es nicht sinnvoll, ein eigenständiges Corporate Design zu entwickeln. Die Kosten wären zu hoch, und die Logolast bei mehreren Abstimmungssonntagen pro Jahr mit mehreren Themen würde die Bevölkerung erdrücken. Die Wiedererkennung könnte nicht mehr gewährleistet werden.

### Corporate Design: Folgerungen

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>20</b> Auf ein <b>Corporate Design</b> für Abstimmungsvorlagen ist in der Regel zu <b>verzichten</b>.</p> <p><b>21</b> Der Einsatz eines eigenständigen Corporate Designs ist <b>einzig für längerfristige Themenkampagnen</b> (z.B. UNO) zu empfehlen. In diesem Falle wäre die Weiterverwendung des Corporate Design im Abstimmungskampf angezeigt.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

<sup>106</sup> Jeder Empfänger wird aufgefordert, das Mail an eine bestimmte Anzahl Personen weiterzuleiten (z.B. an zehn Freunde).



### 6.3.3 Broschüren

Die verantwortlichen Departemente oder Ämter haben bei verschiedenen Abstimmungsvorlagen Broschüren produziert: für die EWR-Abstimmung von 1992, aber auch für jüngere Vorlagen wie die Abstimmung über die Genschutz-Initiative vom Juni 1998, die Finöv-Vorlage vom November 1998 oder die Abstimmung über die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union (EU) vom Mai 2000.

### 6.3.4 Beurteilung

Broschüren sind ein **akzeptiertes Mittel** der behördlichen Information. Sie werden bei generell wichtigen Themen und im Abstimmungskampf eingesetzt. Da sie von den Leserinnen und Lesern eine **vertiefte, zeitintensive Auseinandersetzung** mit dem Thema verlangen, setzt sich nur ein kleiner Teil der Stimmberechtigten intensiv mit Broschüren auseinander. Grundsätzlich sind sie geeignet, die Leserinnen und Leser für ein **Thema** zu **sensibilisieren** sowie **komplexe Sachverhalte** zu **erklären** und einzelne Fragen mit **Bildern, Grafiken** und **Illustrationen** anschaulich darzulegen.

Die Gestaltung, der Druck und die Verteilung einer Broschüre sind mit beträchtlichen Kosten verbunden, die nur bei grösseren Geschäften vertretbar sind.

Im eigentlichen Abstimmungskampf ist darauf zu achten, dass die **Grundsätze der Behördeninformation** eingehalten werden. Starke **Vereinfachungen** und **emotionale und suggestive Bilder** sind unzulässig.

#### Broschüren: Folgerungen

- 22** Die Themen müssen **umfassend erklärt** und dürfen **nicht zu stark vereinfacht** werden. Emotionale und suggestive Wirkungen sind besonders in der Abstimmungsphase zu vermeiden.
- 23** Grösseres Gewicht ist auf die Verteilung der Broschüren zu legen, damit **Streuverluste minimiert** werden können. Beim Aufbau und der Pflege einer **Empfänger-Datenbank** sind die **rechtlichen Vorgaben des Datenschutzes** zu berücksichtigen.

### 6.3.5 Leserbriefe

Die Bevölkerung **beachtet Leserbriefe** stark. Bei der Abstimmung zu den bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union vom 21. Mai 2000 konsultierten 51 Prozent der Teilnehmenden Leserbriefe in Zeitungen und Zeitschriften. Diese Zahl entspricht den Erfahrungen früherer Abstimmungen<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> VOX-Analyse Nr. 70 zu den bilateralen Abkommen vom Mai 2000, S. 12.



Anlässlich der Asylgesetz-Abstimmung vom Juni 1999 verfasste das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) auf Wunsch dreier Bundesratsparteien **Musterleserbriefe**. Das Amt leitete diese an die Parteisektionen weiter, mit der Bitte, sie interessierten Personen als Vorlage für Leserbriefe zur Verfügung zu stellen. Die Bundesratspartei, welche die Position des Bundesrates bekämpfte, empfand diese Dienstleistung der Bundesverwaltung als Skandal und schaltete Medien ein. Die Kampagne warf keine grossen Wellen.

In verschiedenen Abstimmungen, z.B. bei den bilateralen Verträgen, enthielten **Leserbriefe falsche Aussagen**, die sich trotz Richtigstellung der Behörden in den Köpfen vieler Personen verankerten.

### 6.3.6 Beurteilung

**Musterleserbriefe** zu verfassen und zu verteilen **verstösst** gegen den **Grundsatz der Transparenz** und ist für eine Behörde unzulässig. Werden in Leserbriefen **falsche Tatsachen** veröffentlicht, so kann bei der zuständigen Redaktion eine Korrektur verlangt werden: Der Presserat hat sich in seiner Stellungnahme vom 30. März 2000 in Sachen „Coop-Zeitung“ wie folgt geäussert: „Stellt eine Redaktion nach der Publikation eines **Leserbriefes** fest, dass dieser **offensichtlich falsche Aussagen** enthält, sind diese nachträglich **zu berichtigen**“<sup>108</sup>.

#### Leserbriefe: Folgerungen

- 24 **Die Behörde** darf keine Musterleserbriefe verfassen.
- 25 Bei der **Richtigstellung von Leserbriefen** ist **Zurückhaltung** zu wahren. **Persönliche Meinungen** sollen **nicht korrigiert** werden. Eine **Berichtigung** kann aber bei schwer wiegenden, **objektiv falschen oder irreführenden Aussagen** verlangt werden.

<sup>108</sup> Nr. 9/2000: Leserbriefe / Berichtigungspflicht („Coop-Zeitung“). Stellungnahme des Schweizer Presserates vom 30. März 2000, Quelle: <http://www.presserat.ch/12630.htm>



## 6.4 Kommunikationsbudgets / Verwendung der Mittel

Mit wenigen Ausnahmen werden die Informationskosten im Abstimmungskampf über das reguläre Budget der betroffenen Departemente und Ämter abgewickelt. Eigentliche Informationskredite bestanden für die EWR-Vorlage von 1992<sup>109</sup> und für die Abstimmung über die bilateralen Verträge mit der EU vom Mai 2000<sup>110</sup>. In den genannten Fällen gewährte das Parlament die Informationskredite. Der Informationskredit für die Verfassungsreform ist nicht in einem besonderen Beschluss vom Parlament gewährt worden. Die Kosten wurden über die Budgets des Generalsekretariats EJPD und des Bundesamtes für Justiz abgerechnet.<sup>111</sup>

Bereits 1996 wurde der Bundesrat in einer Richtlinienmotion aufgefordert, „Massnahmen zur Stärkung der Einsichten der Bevölkerung in die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen schweizerischen, europäischen und weltweiten Entwicklungen zu treffen“<sup>112</sup>. Im Aussenpolitischen Bericht 2000 schreibt der Bundesrat, dass er mit einer Verstärkung der Informations- und Bildungsarbeit das Bewusstsein für die schweizerischen Handlungsmöglichkeiten und -zwänge fördern will<sup>113</sup>. Das Parlament hat im Budget 2001 einen Ausgabenposten von 1,2 Millionen Franken für eine Informationskampagne für den UNO-Beitritt gutgeheissen<sup>114</sup>.

Der Bundesrat hat stets grösste Aufmerksamkeit auf die Frage gerichtet, **wie diese Gelder eingesetzt werden**. Bei der **EWR-Abstimmung** von 1992 standen beispielsweise Plakate, Inserate, Broschüren und eine Ausstellung zur Diskussion. Nach eingehender Diskussion entschied der Bundesrat damals, **auf Inserate und Plakate zu verzichten**.

Erste Erfahrungen mit **eigentlicher Werbung** hat das EJPD mit einer **Plakatkampagne zur Verfassungsreform** im Jahre **1998** gesammelt. Die Plakatkampagne wurde vor dem eigentlichen Abstimmungskampf gestartet und sollte nicht in den Meinungsbildungsprozess eingreifen. Die Plakataktion rief die Verfassungsreform in einer Zeit in Erinnerung, als es keine besonderen Ereignisse zu vermelden gab. Ausserdem galt es die Bevölkerung für die Schlussphase der parlamentarischen Beratungen erneut zu sensibilisieren. Vereinzelt waren negative Reaktionen zu hören („viel Geld für nichts verpufft“), doch die Kritik hielt sich in Grenzen. Die Plakataktion hat rund 700'000 Franken gekostet. In einem Gespräch mit dem „St. Galler Tagblatt“ hat Bundesrat Koller die Legitimität einer Plakataktion

---

<sup>109</sup> Nachtragskredit von 5,9 Mio. Franken

<sup>110</sup> Das bewilligte Kommunikationsbudget 2000 betrug knapp 1,6 Mio. Franken.

<sup>111</sup> Die Kommunikationskosten für die Verfassungsreform betragen zwischen 1995 und April 1999 rund 1,8 Mio. Franken.

<sup>112</sup> 96.3195 – Motion Kommission NR. Zusammenhänge zwischen schweizerischen, europäischen und weltweiten Entwicklungen.

<sup>113</sup> Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 2000, S. 25

<sup>114</sup> Hängig ist eine Interpellation (01.3440) der SVP-Fraktion zur finanziellen „Unterstützung des UNO-Abstimmungskampfes durch die Bundesverwaltung“.





klar verteidigt und gesagt, dass der **Bund selbst Mut zur Information** haben müsse, wenn **keine Lobby** da sei, die es für ihn tue<sup>115</sup>.

Bei den **Nationalratswahlen 1999** hatte der Bundesrat trotz verschiedener Bedenken eine **Informations- und Sensibilisierungskampagne** des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) befürwortet, die den langjährigen Negativtrend der Wahlbeteiligung stoppen sollte<sup>116</sup>. Einerseits wollte man erreichen, dass wieder mehr Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen; andererseits wollte man darauf aufmerksam machen, dass Frauen im Parlament untervertreten sind. Die **Finanzkommission** gewährte den **vom Bundesrat bewilligten Nachtragskredit** von 248'000 Franken aber **nicht**. Die Plakatkampagne im Vorfeld der Nationalratswahlen kam somit nicht zustande.

## 6.5 Einsatz kommerzieller Kommunikationsmittel

Der Abstimmungskampf wird von den Komitees zu einem oft meinungsprägenden Teil mit **Inseraten und Plakaten im gekauften Raum** geführt. Dabei können **plakative, emotionale und suggestive Aussagen** die **sachliche Argumentation in den Hintergrund** drängen oder die **Proportionen verzerren**. Nehmen einzelne Akteure im bezahlten Raum eine **dominante Stellung** ein, so können **Ungleichheiten in der Wahrnehmung** entstehen. Diese Formen der Meinungsbildung unterscheiden sich von anderen Diskussionsbeiträgen (z.B. im redaktionellen Teil der Medien) durch ihre **repetitive und im Argumentationsaufbau vorbestimmte Erscheinungsweise**.

Auf **Politwerbung** bei Abstimmungen<sup>117</sup> – **Inserate, Plakate, Kino-, Radio- oder TV-Spots** – hat der **Bund** mit Ausnahme der Verfassungsreform bisher **verzichtet**, aus staatspolitischen, rechtlichen oder finanziellen Gründen. Generell scheint man sich in der Verwaltung vor der **emotionalen Komplexitätsreduktion** von Werbung zu scheuen und sie für die Kommunikation des Bundes als unseriös zu betrachten<sup>118</sup>. Gleichzeitig setzen die politischen Gegner mehr und mehr politische Werbung ein, damit sie ihre Ziele erreichen. Die Werbe-Absenz des Bundes bringt spezifische **Kommunikationsdefizite**. Es ist zum Beispiel heute unmöglich, auf schlagwortartige Argumente in der öffentlichen Diskussion adäquat zu entgegnen. Es ist auch nicht möglich, politische Denkanreize zu vermitteln und das Publikum auf bestimmte Umstände und Fragen hin zu sensibilisieren – eine spezifische und klassische Qualität der Werbung<sup>119</sup>.

Beim Einsatz von kommerziellen Kommunikationsformen ist zwischen längerfristigen **Themenkampagnen** und kurzfristigeren **Abstimmungskampagnen** zu unterscheiden.

---

<sup>115</sup> Zitiert in: TRIMEDIA, Bilanz Plakatkampagne Revision Bundesverfassung, 31. August 1998, S. 10

<sup>116</sup> Bundesratsbeschluss vom 31. März 1999

<sup>117</sup> Gemeint sind hier nicht Präventions-, Sensibilisierungs- oder Aufklärungskampagnen (Aids, Alkohol, Volkszählung u.a.).

<sup>118</sup> Sigg Oswald (Juni 1999), Papier zum Thema „Politik und Werbung“

<sup>119</sup> Sigg Oswald (Juni 1999), Papier zum Thema „Politik und Werbung“



### 6.5.1 Themenkampagnen

Die demokratische Auseinandersetzung mit Grundsatzfragen soll nicht erst mit dem Abstimmungskampf beginnen. Sie kann mit einer Themenkampagne gefördert werden, die weder Überzeugung noch Entscheidungsfindung zum Ziel hat (das erfolgt in späteren Phasen), sondern Interesse und Sachwissen aufbauen will. Ziel ist es, die Bevölkerung auf bestimmte Themen **aufmerksam zu machen**, die **Basisinformationen zu vermitteln** und einen eigentlichen „**Informationsteppich**“ zu legen. Gleichzeitig soll die Öffentlichkeit für verschiedene Blickwinkel **sensibilisiert** und der **politische Diskurs unterstützt** werden. Die **Plakatkampagne** im Vorfeld der **Abstimmung über die neue Bundesverfassung** vom Sommer 1998 ist ein Beispiel einer Themenkampagne. Knapp ein Jahr vor der Abstimmung vom April 1999 wurden in einer ruhigen Phase die bevorstehende Verfassungsreform **in Erinnerung gerufen** und die **Bevölkerung** für die Schlussphase der parlamentarischen Beratungen über das Thema **sensibilisiert**.

Bei Themenkampagnen ist der Einsatz von **Inseraten und Plakaten** denkbar. Inserate wirken vor allem bei oberen Berufs- und Bildungsschichten ab 25 Jahren. Mit Plakaten können alle mobilen Bevölkerungsschichten, besonders auch die Nicht-Zeitungsleser, erreicht werden. Bei mehrfacher Schaltung oder mehrmaligem Aushang erzielen Inserate- und Plakatkampagnen hohe Reichweiten und Durchschnittskontakte. Die **Informationsimpulse** können **wiederholt** und über einen **längeren Zeitraum vermittelt** werden.

Die AG KID geht davon aus, dass der **Bundesrat** bei Themenkampagnen **Konzept und Budget** frühzeitig zu genehmigen hat. Für die Umsetzung ist das antragstellende Departement verantwortlich. Das Bundesamt für Justiz hat der AG KID bestätigt, dass die **gesetzlichen Grundlagen für Themenkampagnen im RVOG** grundsätzlich **vorhanden** sind. Es braucht hingegen eine Rechtsgrundlage im materiellen Sinn, d.h. einen **Kredit- bzw. Budgetbeschluss** des Parlaments, in dem die Verwendung der Gelder genügend konkretisiert wird. Die formellen Zuständigkeitsvorschriften für die Ausgabenkompetenzen sind einzuhalten.

Themenkampagnen finden vor dem eigentlichen Abstimmungskampf statt und **greifen nicht unmittelbar** in den **Meinungsbildungsprozess ein**. Bei der Wahl der Mittel ist der Bund in dieser Phase freier als im Abstimmungskampf. Dennoch ist angesichts der Kosten sowie aus staatspolitischen Erwägungen beim Einsatz solcher Themenkampagnen eine gewisse **Zurückhaltung** geboten; sie sollen **Grundsatzfragen** mit Langzeitwirkung vorbehalten sein.



## Themenkampagnen: Folgerungen

- 26** Themenkampagnen sind rechtlich zulässig und dazu geeignet, Monate vor dem Abstimmungstermin **Basisinformationen** an die breite Bevölkerung zu **vermitteln** oder das **Interesse** für ein **Thema** zu **wecken**. Aufgrund der Kosten und aus grundsätzlichen Überlegungen sind sie zurückhaltend einzusetzen und nur bei wichtigen, übergeordneten Geschäften vorzusehen.
- 27** Das **Konzept** für Themenkampagnen ist **vom Bundesrat zu verabschieden**; das **Budget** muss **vom Parlament bewilligt** werden.

### 6.5.2 Abstimmungskampagnen

Im Gegensatz zu den Themenkampagnen betreffen Abstimmungskampagnen den Zeitraum der eigentlichen **Entscheidfindung und des Abstimmungskampfs**. Hier gelten generell erhöhte Anforderungen an die Behördeninformation, sei es bezüglich Intensität oder bezüglich Einsatz von Steuergeldern.

Die **Rechtsexperten** sind **unterschiedlicher Meinung, ob kommerzielle Kommunikation mit den heutigen Rechtsgrundlagen** im Abstimmungskampf **zulässig** ist. Eine **Mehrheit** der Juristen geht davon aus, dass mit den **heutigen Rechtsgrundlagen keine kommerzielle Kommunikation** der Behörden im Abstimmungskampf **möglich** ist. Eine **Minderheit** ist der Meinung, dass **grundsätzlich alle Mittel** (Werbung, PR) **zulässig** sind. **Entscheidend** sei nicht die Wahl der Mittel, sondern die **Einhaltung der Grundsätze für die Behördeninformation**. Die spezifischen Rechtsgrundlagen fehlen, wenn werberische, suggestive und emotionale Inhalte im Vordergrund stehen.

**Unabhängig davon, welche juristische Meinung korrekt ist**, spricht sich die AG KID dafür aus, die **gängige Praxis weiterzuführen**: Auf **Kommunikation im gekauften** Raum soll während der Abstimmungskampagne **auch in Zukunft verzichtet werden**. Der Bundesrat und die federführenden Departemente haben im Abstimmungskampf vielfältige Möglichkeiten, die Regierungsposition darzustellen und im Abstimmungskampf zu begründen. Im Normalfall verfügen sie mit den klassischen Instrumenten (Abstimmungserläuterungen, Statements an Radio und TV, Medienorientierung u.a.) **über genügend Möglichkeiten**, ihren Standpunkt in der Öffentlichkeit darzulegen. **Werbung mit Plakaten und Inseraten** ist unter den gegebenen Umständen **privaten Komitees und Dritten** zu überlassen.



## Abstimmungskampagnen: Folgerung

28 Aus **rechtlichen und staatspolitischen Bedenken** ist der Einsatz von **kommerzieller Kommunikation** im Abstimmungskampf **nicht angezeigt**; für die **Kommunikation** ist er auch **nicht notwendig**. **Bundesrat und Behörden** haben **genügend andere Mittel**, um sich an **die Bevölkerung** zu wenden.

Die **Frage** eines Einsatzes von kommerzieller Kommunikation **stellte sich für den Fall**, dass die **Regierungsposition von keinem Komitee gestützt** wird, während **die Gegenmeinung dominant oder gar systematisch unwahr propagiert** wird. Zweifellos wäre eine **Grundsatzdiskussion des Gesetzgebers** in dieser staats- und informationspolitisch sensiblen Frage **von Interesse**.

Unabhängig vom Expertenzwist ist die **AG KID der Meinung**, dass **spezifische Gesetzesartikel aus politischen Gründen zu schaffen oder zu konkretisieren** wären, **falls** kommerzielle Werbung im Abstimmungskampf **eines Tages eingesetzt werden sollte**. Wichtige **Gründe sprechen** allerdings eher dagegen, dass **kommerzielle Kommunikation im Abstimmungskampf** eines Tages eingesetzt wird:

- Es bestehen staatspolitische Bedenken gegen massenwirksame Werbeauftritte der Regierung im unmittelbaren Vorfeld von demokratischen Entscheiden.
- Werbung zwingt zu Verkürzung und Emotionalisierung. Genau das wäre problematisch, weil in der entscheidenden Phase von der Behörde besondere Differenziertheit zu fordern ist.
- Es sind im Abstimmungskampf kaum Fälle vorstellbar, in denen keine anderen als kommerzielle Informationsmittel zum Ziel führen (z.B. zur Korrektur falscher Aussagen).
- Das politische Engagement für Regierungsvorschläge würde entwertet und faktisch gewissermassen an die Regierung selber delegiert.

Die AG KID geht davon aus, dass diese Frage an anderer Stelle in einem grösseren Zusammenhang (vgl. Ziffer 6.6) diskutiert wird.

## 6.6 Ungleichgewichte in der Wahrnehmung

Im Kapitel 2.2 wurde dargelegt, dass die Stimmberechtigten ein **Recht** auf Kenntnis aller relevanten **Fakten, Meinungen und Argumente aller** zentralen **Akteure** haben. Das Prinzip der **Verhältnismässigkeit** besagt, dass im Abstimmungskampf **Chancengleichheit** für alle Akteure gelten muss. Nur wenn die Stimmenden alle relevanten Positionen kennen, sind sachliche, rationale Entscheide zu erwarten. Nimmt eine Partei im Abstimmungskampf eine **dominante Rolle** ein, so kann dies die **freie und unverfälschte Meinungsbildung beeinträchtigen**.



Die **Einseitigkeit im bezahlten Raum** stellt die **vordringliche Problematik** dar. Den Stimmberechtigten ist nicht immer bekannt, wer hinter einer Kampagne steckt und welche spezifischen Interessen verfolgt werden. Die Werbedominanz kann zu einem **Ungleichgewicht in der Wahrnehmung** führen.

Es stellen sich **zwei Grundsatzfragen**:

- Mit welchen Mitteln kann ein **Ungleichgewicht in der Wahrnehmung verhindert** oder gegebenenfalls **ausgeglichen** werden?
- Mit **welchen Mitteln** lässt sich das **Prinzip der Verhältnismässigkeit** (Chancengleichheit aller Akteure) **sicherstellen** oder gegebenenfalls **wiederherstellen**?

### **Ungleichgewichte in der Wahrnehmung: Folgerungen**

- 29** Der **Einsatz von kommerzieller Kommunikation** käme für die AG KID **höchstens dann in Frage, wenn**:
- 1.** starke Ungleichgewichte in der Wahrnehmung **nicht mit anderen Mitteln ausgeglichen** werden könnten;
  - 2.** eine **klare Rechtsgrundlage bestünde** und
  - 3.** eine solche Lösung in eine Gesamtbetrachtung über den Einsatz öffentlicher Mittel **im demokratischen Prozess eingebettet** wäre.

Die Frage, ob eine **Rechtsgrundlage geschaffen oder bestehende Artikel konkretisiert** werden sollen, muss in einen **grösseren Zusammenhang** gestellt werden, der den Rahmen dieser Arbeit sprengt. Folgende Fragen sind derzeit im Parlament hängig:

- 99.427 Parlamentarische Initiative Stamm. **Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen**  
Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrats hat am 26.10.2001 mit 13 zu 9 Stimmen eine "Anrufinstanz für die Lauterkeit in der politischen Werbung" vorgeschlagen.
- 99.430 Parlamentarische Initiative Gross. **Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge**

Ausserdem hat Nationalratspräsident Peter Hess am 11. Juni 2001 im Parlament gesagt, er wolle die Frage **ungleich langer Spiesse** von gegnerischen und befürwortenden Kräften bei Abstimmungskampagnen prüfen. **Ständeratspräsidentin Françoise Saudan** hat im Parlament ebenfalls Zweifel an der **Chancengleichheit** aller Akteure geäussert.

Im weiteren hat die ständige **Kommission des Europarates** im Namen der Parlamentarischen Versammlung am 22. Mai 2001 eine Empfehlung verabschiedet, die verlangt, dass **die politischen Parteien vom Staat finanzielle Zuwendungen** erhalten.

Im Anhang 4 werden alle aktuellen Vorstösse beschrieben.



## 7 Schlusswort

Wenn es zutrifft, dass die Demokratie als die Macht der Mehrheit definiert werden kann, so erscheint es logisch, dass sich eine Behörde auch im Abstimmungskampf engagieren muss. Das Gegenteil wäre unverständlich. Eine Regierung, die sich dafür einsetzt, zuerst innerhalb der Kollegialbehörde, dann bei den Parteien, bei den Kantonen, in parlamentarischen Kommissionen und im Parlament Mehrheiten zu finden, kann sich im Hinblick auf den abschliessenden Volksentscheid nicht zurückziehen und die Hände in den Schoss legen.

Heute wird ein Engagement des Bundesrates und der Behörden im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen nicht nur akzeptiert, sondern geradezu erwartet. Im Hinblick auf Volksabstimmungen gehört es nicht nur zu den Führungsaufgaben der Regierung, einen umfassenden Informationsauftrag zu erfüllen, sondern auch, ihre Meinung und die Gründe dafür aktiv zu kommunizieren.

Durch die im Bericht beschriebenen Entwicklungen im politischen, gesellschaftlichen und medialen Umfeld hat sich die Tätigkeit der Bundesbehörden vor Volksabstimmungen in den letzten Jahren verändert. Legitimiert durch die Erweiterung seines gesetzlichen Leistungsauftrages, hat die Informationstätigkeit des Bundes, je nach Abstimmungsgegenstand, neue Formen angenommen. Es schien der Konferenz der Informationsdienste KID wichtig, sich dieser Frage anzunehmen, einzelne Abstimmungskampagnen zu analysieren und zu versuchen, mit Hilfe zweier Expertisen die demokratischen Leitplanken für die künftige Tätigkeit zu definieren. Der Einsatz von Bundesrat und Behörden darf nicht willkürlich sein. Wie im Bericht dargelegt, muss die Kommunikation den Grundsätzen für die Behördenkommunikation – Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit – genügen.

Der vorliegende Bericht will dazu beitragen, die bisher mangelhafte Transparenz zu beseitigen und die politische Diskussion zu unterstützen. Der Bericht soll jedoch nicht als enges und stets gültiges Korsett vor eidgenössischen Abstimmungen verstanden werden. Vielmehr soll er als Leitplanke dienen, an der die Kommunikationstätigkeit gemessen werden kann.



## 8 Anhang 1 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

### Projektmitarbeiter Arbeitsgruppe KID (AG KID)

- BK Achille Casanova, Vizekanzler und Bundesratssprecher, Vorsitzender der AG KID (Leitung)  
Franziska Heiniger, Verwaltungskontrolle des Bundesrates (Redaktion bis Mai 2000)  
Herbert Hürlimann, Koordination Bundesratsgeschäfte  
Franziska Kümmerly, Stellvertretende Informationschefin  
Hans-Ruedi Moser, Informationschef  
Felix Spahr, Leiter Beratungsstelle für Öffentlichkeitsarbeit  
Walter Stüdeli, Kommunikationsstrategien und –analysen (Redaktion ab Juni 2000)
- EDA Ruedi Christen, Chef Information  
Livio Zanolari, Stellvertreter
- EDI Suzanne Auer, Informationschefin  
Andrea Arcidiacono, Stellvertreter
- EJPD Viktor Schlumpf, Informationschef  
Rolf Debrunner, Kommunikationsprojekte, Information  
Dieter Biedermann, Bundesamt für Justiz
- VBS Oswald Sigg, Informationschef
- EFD Daniel Eckmann, Delegierter für Kommunikation EFD
- EVD Robin Tickle, Informationschef  
Eliane Baumann, Stellvertreterin des Informationschefs  
José Bessard, Informationschef Integrationsbüro EDA / EVD
- UVEK Karl Schwaar, Kommunikation, Schwerpunktgeschäfte  
Hugo Schittenhelm, Informationschef  
Claudine Godat Saladin, Informationschefin

### Expertengutachten

Prof. Dr. Roger Blum, Institut für Medienwissenschaft, Universität Bern

Prof. Dr. iur. Georg Müller, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich



## 9 Anhang 2 Literaturverzeichnis

- Barrelet Denis                      Droit de la communication, Nr. 146, Stämpfli Bern, 1998
- Blum Roger                            Politische Kommunikation, Grundlagen und Prozesse, Vorlesung von Prof. Dr. Roger Blum, Skript Sommersemester (2000-1), Universität Bern, Institut für Medienwissenschaft
- Blum Roger / Gysin Nicole        Gutachten über das Engagement des Bundesrates und der Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen (2000-2)
- Bonfadelli Heinz, Jarren        UNIVOX Teil I H Kommunikation / Medien 2000/2001 Trendbericht. GfS-Forschungsinstitut, April 2001
- Otfried
- Decurtins Gion-Andri            Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf / Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 1992
- Eckmann Daniel                    Information vor Abstimmungen, Grundsätze, Prozeduren und Standards für die Information im EMD 1992-95 und EFD ab 1997, Daniel Eckmann, Januar 2000, Bern
- Goetschel Laurent                Die EWR-Information der Bundesbehörden, in: Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft 1 (2-3), S. 61 – 91, 1995
- Grisel Etienne                      Initiative et référendum populaire, 1997
- Hangartner Ivo                      Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens. In: AJP / PJA 3 / 1996, S. 270ff.
- Hangartner Yvo / Kley            Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Andreas Eidgenossenschaft. Zürich 2000
- Häfelin Ulrich / Müller        Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich, 1998 Georg
- Jarren Otfried, Sarcinelli        Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, ein Ulrich, Sacher Ulrich            Handbuch mit Lexikonteil. Westdeutscher Verlag, 1998 (Hrsg.)
- Klöti Ulrich, Knoepfel        Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse, NZZ Peter, Kriesi Hanspeter,        Verlag, 1999 Linder Wolf,
- Papadopoulos Yannis
- Ladner Andreas, Brändle        Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu Michael professionalisierten Wählerorganisationen? Zürich 2001, Seismo Verlag Linder Wolf                      Gutachten zum E-Voting zu Handen der Bundeskanzlei (noch unveröffentlicht), 16. Juli 2001
- Mahon Pascal                      L'information par les autorités / In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR 1999 II S. 201ff.





- Müller Georg Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht / In: PIERMARCO ZEN-RUFFINEN / ANDREAS AUER [Hrsg.]: De la constitution. Études en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel / Frankfurt am Main 1996, S. 255-265.
- Müller Georg Bericht über das Engagement von Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmungen / Expertise im Auftrag der Bundeskanzlei, Erlinsbach 2000
- Müller Jörg Paul Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK. Bern, 3. Auflage 2000
- Ramseyer Jeanne Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basler Studien zur Rechtswissenschaft Reihe B: Öffentliches Recht, 1992
- Steinmann Gerold Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf / In: AJP / PJA 3 / 1996, S. 255ff.
- Tschannen Pierre Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie. Basel / Frankfurt am Main 1995
- Weder Ulrich Die innenpolitische Neutralität des Staates. Ihre Bedeutung in der Schweiz. (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 29) Zürich 1981
- Widmer Stephan Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 89) Zürich 1989
- Vox, Analysen eidgenössischer Urnengänge
- Nr. 47, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992, GfS, Universität Genf, 1993
  - Nr. 69, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 12. März 2000, GfS, Universität Zürich, 2000
  - Nr. 70, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000, GfS, Universität Bern, 2000
  - Nr. 71, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 24. September 2000, GfS, Universität Genf, 2000
  - Nr. 72, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 2000, GfS, Universität Zürich, 2001
  - Nr. 73, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 4. März 2001, GfS, Universität Bern, 2001
  - Nr. 74, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 10. Juni 2001, GfS, Universität Genf, 2001



## 10 Anhang 3 Beispiele von Abstimmungskampagnen

### 10.1 Abstimmung vom 6. Dezember 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

#### Besonderes

- Erstmals sprach das Parlament einen speziellen Kommunikationskredit (Nachtragskredit von 5,97 Millionen Franken).
- Die Bundesbehörden griffen in einem bisher nicht gekanntem Ausmass in den Meinungsbildungsprozess ein.
- Das erste und einzige Mal betrug die Stimmbeteiligung hohe 79 Prozent.

#### Leitmotive

Die Kommunikation des Bundes orientierte sich am „Holprinzip“, d.h. die Informationen wurden den Interessierten gratis angeboten; sie mussten diese aber mit Ausnahme der Abstimmungserläuterungen selber anfordern.

Weiter hatte das Parlament mit dem Kredit die Verpflichtung zur behördlichen Zurückhaltung bzw. zu einer defensiven Informationsstrategie verknüpft. Die Behörden sollten im Abstimmungskampf die Rolle eines „neutralen Experten“ spielen und dementsprechend sachlich, nüchtern (emotionslos), objektiv und ausgewogen informieren. Politische und emotionale Argumentation blieb den politischen und wirtschaftlichen Kräften vorbehalten. Dennoch sollte die behördliche Information bei den Stimmberechtigten Enthusiasmus, Optimismus und Vertrauen<sup>120</sup> hervorrufen.

#### Organisatorische Vorkehren und eingesetzte Kommunikationsmittel

Das für die Abstimmungskampagne federführende Integrationsbüro focht weitgehend mit den von den Bundesbehörden traditionell eingesetzten Kommunikationsmitteln, d.h. mit

- Broschüren
- Interviews / Einzelauftritten von Departementschefs
- Konferenzen, Seminaren
- Ausstellungen

Diese herkömmlichen Kampagnenmittel wurden in den letzten Monaten vor der Abstimmung ergänzt mit

- einer elektronischen Diskette
- einer Video-Kassette für Schulen

---

<sup>120</sup> Internes Positionspapier des IB, zitiert in Goetschel (1995), S. 62f.



- einem Europa-Telefon (Hotline)
- Bundesratsauftritten. In der ersten Hälfte 1992 fanden nur vereinzelte Bundesratsauftritte statt, sehr viele dann aber in einer späten Phase (ca. 100 öffentliche Auftritte von Mitte Oktober 1992 bis zur Abstimmung). Als einziger Bundesrat trat Finanzminister Otto Stich nicht in der Öffentlichkeit auf.

Das Integrationsbüro sah ursprünglich vor, eine Insetate- und Plakatkampagne zu lancieren. Der Bundesrat lehnte dies aber aus politischen und rechtlichen Bedenken im Mai 1992 ab. Die behördliche Abstimmungskampagne verursachte Kosten in der Grössenordnung von 6 Millionen Franken.

### **Beurteilung**

Der EWR-Vertrag wurde abgelehnt. Nein stimmten 1'786'708 Stimmberechtigte (50,3 Prozent) und 14 Kantone sowie 4 Halbkantone, Ja stimmten 1'762'872 Stimmberechtigte (49,7 Prozent) und 6 Kantone sowie 2 Halbkantone. Gestützt auf die Einschätzungen des Integrationsbüros und aufgrund zweier externer Studien<sup>121</sup> können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die Bundesbehörden haben in einem von starken Emotionen geprägten Abstimmungskampf emotionslos argumentiert. Die Informationskampagne war auf reine Wissensvermittlung im kognitiv-rationalen Sinn<sup>122</sup> ausgerichtet.
- Der gut geplanten, eher aggressiven und mit vielen Emotionen spielenden Kampagne der EWR-Gegner hatten die privaten EWR-Befürworter nichts Ebenbürtiges entgegenzustellen<sup>123</sup>.
- Die Behörden verkauften den EWR als reinen Wirtschaftsvertrag praktisch ohne politische Dimensionen.
- Die Insetatekampagne wurde aus politischen und rechtlichen Bedenken nicht umgesetzt.
- Information nach dem „Holprinzip“ allein genügt nicht. Es braucht Information, die direkt zum Bürger gebracht wird.
- Die wirtschaftlichen und politischen Kräfte sind erst sehr spät in den Abstimmungskampf eingetreten und haben das Feld zu lange den Gegnern überlassen.
- Der verzögerte Abschluss der EWR-Verhandlungen und die teilweise unbefriedigenden Verhandlungsergebnisse haben die Bürgerinnen und Bürger verunsichert. Die eigentliche Informationskampagne des Bundes konnte erst nach der Vertragsunterzeichnung gestartet werden, weil bis zu diesem Zeitpunkt über die Rechtslage Unsicherheit bestand und auch der spezielle Informationskredit gesperrt war.

---

<sup>121</sup> 1. VOX-Analyse vom Januar 1993, in Zusammenarbeit der Universität Genf und des GfS-Forschungsinstituts; 2. Goetschel Laurent (1995), Die EWR-Information der Bundesbehörden

<sup>122</sup> Goetschel (1995), S. 74

<sup>123</sup> Goetschel (1995), S. 74



- Nachdem der Bundesrat das Beitritts-gesuch eingereicht hatte, wurde der EWR als „Zwischenstation“ zum EU-Beitritt deklariert. Dies stand im Widerspruch zu den Aussagen im Integrationsbericht von 1988, in dem argumentiert wurde, dass ein Beitritt vorderhand nicht in Frage komme. Erschwerend kam hinzu, dass der Bundesrat gegen aussen nicht mit einer Stimme auftrat. Dies schuf Verunsicherung in Bezug auf die Europa-Strategie des Bundesrates.
- Es fehlte eine positive Argumentationslinie der Behörden. Schon früh wurde negativ mit den Gefahren eines wirtschaftlichen Abseitsstehens argumentiert<sup>124</sup>.

## 10.2 Abstimmung vom 7. Juni 1998 über die Genschutz-Initiative

### Besonderes

- Die Wirtschaft und die Wissenschaft waren an einer Verwerfung der Initiative und demzufolge an einer finanziellen Unterstützung der Position des Bundesrates interessiert.
- Es handelte sich um eine äusserst komplexe Vorlage, die selbst in Expertenkreisen umstritten war.
- Parallel zur Abstimmungskampagne lief das Vernehmlassungsverfahren für die Gen-Lex-Vorlage.
- Drei Departemente (EVD, EDI, UVEK) und mehrere Ämter waren involviert.

### Leitmotive

Die Abstimmungskampagne war auf die Aufklärung der Stimmberechtigten ausgerichtet. Die komplexe Vorlage sollte der Bevölkerung mit einer sachlichen und verständlichen Information nahe gebracht werden. Ziel der Abstimmungskampagne war es, Verständnis und Interesse für die Gentechnologie zu wecken.

Es galt das Transparenzgebot: Dialog mit der Öffentlichkeit über Nutzen und Risiken unter Einbezug aller Interessengruppen. Deshalb wurde der Kontakt zu Medien sowie Befürwortern und Gegnern<sup>125</sup> gepflegt. Obwohl mehrere Departemente und Ämter involviert waren, sollte der Bund gegen innen und aussen mit einer Stimme auftreten. Zu diesem Zweck galt es nicht nur die Stimmberechtigten anzupeilen, sondern auch die Bundesverwaltung.

Die Kernbotschaften enthielten wirtschaftliche, rechtliche, gesundheitliche und umweltbedingte Aspekte sowie Angaben zu Nutzen und Risiken des Forschungsstands und zum geltenden Recht in Europa.

### Organisatorische Vorkehren und eingesetzte Kommunikationsmittel

---

<sup>124</sup> Goetschel (1995), S. 82

<sup>125</sup> Insbesondere überparteiliches Abstimmungskomitee gegen die Gen-Schutz-Initiative, Wirtschaftsvereine wie Wirtschaftsförderung, ParlamentarierInnen, „forumGen“ und „Génie génétique - un don de la nature“, Generalsekretariate der Bundesratsparteien, Print- und elektronische Medien.



Organisation und Koordination oblagen der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA-Gentech, die im Juni 1997 ins Leben gerufen wurde. Federführend war bis zur Abstimmung das EVD.

Sowohl traditionelle als auch moderne Kommunikationsmittel wurden verwendet:

- Informationsbroschüre (4-seitig)
- Musterreferate auf Deutsch und Französisch
- Internet: Botschaft, Fragen & Antworten, Kernbotschaften, Auszüge aus der Presse, Referate, Terminkalender, Hinweise auf Auftritte der Mitglieder des Bundesrats und der Fachleute oder Amtsdirektoren.
- Events: Fachleute aus der IDA-Gentechgruppe nahmen an Fernseh- und Radiosendungen teil oder unterstützten Anlässe privater Komitees (beispielsweise die Forschungsdemo in Basel).
- Kampagnenstart für die Endphase mit Dreierauftritt der Bundesräte Dreifuss, Couchepin und Leuenberger am 21. April 1998.
- Interviews der Departementsvorsteher/in
- Bürgerbriefe (auch elektronisch über Mail) wurden innert Wochenfrist beantwortet.

Die Informationsbroschüre kostete rund 40'000 Franken. Die involvierten Bundesämter rechneten die Ausgaben über das laufende Budget ab. Die internen Kosten berechneten sie nicht, obwohl der Arbeitsaufwand beträchtlich war.

### **Beurteilung**

Die Vorlage wurde mit deutlicher Mehrheit abgelehnt: 1'251'302 Nein (66,7 Prozent) gegen 624'755 Ja (33,3 Prozent). Das eindeutige Nein lässt sich sicher mit der hohen Übereinstimmung in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen sowie aufgrund der Zersplitterung und beschränkten Überzeugung bei der Basis der Initianten erklären. Sicher hat aber auch die erfolgreiche Informations- und Aufklärungspolitik der Bundesverwaltung zu dieser klaren Verwerfung der Initiative beigetragen. Das starke Engagement der Wirtschaft gegen die Vorlage dürfte ebenfalls ein wichtiger Grund für die Ablehnung gewesen sein.

Positiv zu werten waren u.a. folgende Erfahrungen bzw. Ergebnisse:

- Die Zusammenarbeit einer Grosszahl von Akteuren aus diversen Bereichen der Bundesverwaltung sowie aus Wissenschaft, Forschung, Kommunikation, Recht, Ethik, Wirtschaft u.a. ist gelungen.
- Der Auftritt der Regierung und der Bundesverwaltung (*eine* Stimme gegen aussen) war einheitlich.
- Die führende Rolle der Schweiz im Bereich der Biotechnologie wurde gestärkt.
- Der Wirtschaftsplatz Schweiz wurde auf dem Gebiete der Forschung und der Produktion gefördert.

Ein gewisses Unbehagen verursachten demgegenüber die Verhältnisse betreffend die Zusammenarbeit mit verschiedenen Interessenvertretern: Es war schwierig abzuwägen, wie weit eine intensivere – gegen aussen ersichtliche - Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden (z.B. Wirtschaftsförderung, Arbeitgeberverband), der Pharmaindustrie und der Wissenschaft politisch zu vertreten war (Internet, gemeinsame Unterzeichnung von Broschüren oder der Werbekampagne, Teilnahme an Events der „Mitkämpfer“).



### **10.3 Abstimmungen vom 27. September und 29. November 1998 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und über die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (Finöv)**

#### **Besonderes**

- LSVA / Finöv wiesen einen engen Zusammenhang mit dem Abschluss der bilateralen Verträge mit der EU auf.
- Die beiden Vorlagen standen ihrerseits in einem Zusammenhang, indem die Finöv-Vorlage bereits durch die LSVA zur Hälfte finanziert und insofern präjudiziert war.
- Die Bundesbehörden hatten zahlreiche Verbündete aus verschiedenen „Lagern“ (Vorort, bürgerliche und rot-grüne Parteien).
- Für die Annahme der LSVA war das Volksmehr, für die Finöv das Volks- und das Ständemehr nötig.
- Die Kosten für einen externen Berater und für Informationsmaterialien betrugen 330'000 Franken.

#### **Leitmotive**

Die Abstimmungskampagne war strategisch und offensiv, d.h. darauf ausgerichtet, nichts dem Zufall zu überlassen. Die Gebote der Sachlichkeit und der Transparenz wurden dennoch eingehalten; auf Werbung oder gezielte Propaganda wurde verzichtet.

Mit einem „Informationsteppich“ sollte die Öffentlichkeit bereits zu einem frühen Zeitpunkt und deutlich vor den eigentlichen Abstimmungskampagnen für den Zusammenhang LSVA – Finöv – Bilaterale Verträge sensibilisiert werden. Spitzenvertreter der Wirtschaft und der Parteien sollten von der Notwendigkeit ihres Engagements zugunsten der beiden Vorlagen überzeugt werden. In der parlamentarischen Debatte wurden Modifikationen an beiden Vorlagen aktiv unterstützt, die geeignet waren, ihre Akzeptanz insbesondere in der Wirtschaft zu fördern (z.B. tieferer LSVA-Satz für 28-Töner, „Mehrwertsteuer-Zehntel“ statt „Benzin-Zehner“). Weiter wurden die Vorlagen als Fundament einer neuen, umweltfreundlicheren Verkehrspolitik (Verlagerung von der Strasse auf die Schiene, Kostenwahrheit im Verkehr) positioniert.

Der Abstimmungsfahrplan wurde so ausgerichtet, dass zuerst über die LSVA abgestimmt wurde, die bei den Stimmberechtigten besser disponiert war, und kurz darauf über die Finöv, damit diese von den Investitionen in die LSVA-Kampagne möglichst profitieren konnte.

#### **Organisatorische Vorkehren und eingesetzte Kommunikationsmittel**



Im Dezember 1996 setzte das Generalsekretariat des UVEK eine Arbeitsgruppe „Kommunikationsstrategie Verkehr“ ein, der verschiedene Vertreter des UVEK, ein Vertreter der SBB sowie ein externer Berater angehörten.

Die Arbeitsgruppe beauftragte im April 1997 das GfS-Forschungsinstitut mit der Ausführung einer Planungsstudie auf der Basis einer Repräsentativbefragung, die insbesondere folgende Sachverhalte klären sollte: Prädispositionen in der Bevölkerung (Vorwissen, allgemeine Grundhaltungen zu verkehrspolitischen Fragen, Einstellungen zu ausgewählten Aspekten der Verkehrspolitik) und Evaluierung der Kernbotschaften.

Anfangs 1998 begannen die eigentlichen operativen Arbeiten, für die zwei Task Forces eingesetzt wurden.

Basierend auf den Resultaten der Planungsstudie wurden folgende Kommunikationsmittel eingesetzt:

#### Kommunikationsmittel LSVA (Abstimmung am 27. September 1998)

- Argumentarium und illustrierte Fact Sheets zur Abgabe an interne und externe Referenten und an die Medien
- Dezidierte Richtigstellung zur Behauptung der Astag, die LSVA koste pro Haushalt 500 Franken (12. Mai)
- Kampagnenstart mit Auftritt von Bundesrat Leuenberger (11. August)
- Dreier-Auftritt der Bundesräte Cotti, Couchepin, Leuenberger (7. September)
- Auftritte in elektronischen Medien
- Zahlreiche Zeitungsinterviews
- Zahlreiche öffentliche Auftritte von Bundesrat Leuenberger und weiteren BundesrätInnen

#### Kommunikationsmittel Finöv (Abstimmung 29. November 1998)

- Argumentarium in Form von 40 illustrierten Fact Sheets zur Abgabe an interne und externe Referenten und an die Medien
- Broschüre des Bundesamtes für Verkehr (BAV) „Die Modernisierung der Bahn in der Schweiz“. Auflage 100'000 Exemplare
- Kampagnenstart: Mediengespräch des Bundesamtes für Verkehr (6. Oktober), Auftritt von Bundesrat Leuenberger an der Generalversammlung Litra (8. Oktober)
- Dreier-Auftritt der Bundesräte Couchepin, Villiger, Leuenberger (27. Oktober)
- Auftritte in elektronischen Medien
- Zahlreiche Zeitungsinterviews
- Auftritte von Bundesrat Leuenberger und weiteren BundesrätInnen in verschiedenen Kantonen

Die Gesamtkosten beider Kampagnen beliefen sich auf rund 330'000 Franken (externe Kosten 164'000 Franken / Kosten der Broschüre inkl. Druck 165'000 Franken).



## Beurteilung

Das UVEK befolgte die Gebote der Sachlichkeit und der Transparenz. Sämtliche Berechnungen zu den Auswirkungen der LSVA (inkl. Quellenangabe) wurden offengelegt. Bei der Finöv-Vorlage wurde nie in Abrede gestellt, dass zur Netz-Variante der Neat verkehrspolitisch durchaus Varianten bestanden hätten; es wurde aber betont, nur die Netz-Variante sei mehrheitsfähig.

Beide Abstimmungen verliefen positiv [LSVA: Ja 1'355'735 (57,2 Prozent), Nein 1'014'370 (42,8 Prozent) / Finöv: Ja 1'104'294 (63,5 Prozent), 19 Kantone sowie 3 Halbkantone, Nein 634'714 (36,5 Prozent), 1 Kanton sowie 3 Halbkantone]. Die strategischen Weichenstellungen in Bezug auf Timing, Kernbotschaften, Zielgruppen etc. erwiesen sich als richtig. Zur Nachahmung empfiehlt sich die frühzeitige und systematische Planung der Kommunikation. Dies gab insbesondere auch in der hektischen Schlussphase der LSVA-Kampagne die Sicherheit, die es brauchte, um an der eingeschlagenen Strategie festzuhalten. Wichtig war das Engagement der Departementsspitze zugunsten einer möglichst breiten Ja-Koalition. Sodann war bedeutsam, dass die Auseinandersetzung mit dem Hauptakteur der Gegenseite insbesondere in der Schlussphase auch auf die Meta-Ebene transportiert wurde (die "Nein-Sager"; fragwürdiger Kampagnenstil). Schwachpunkt der Kampagne war die anfängliche Unterschätzung der bewusst nur halböffentlich geleisteten Aufbauarbeit der LSVA-Gegenkampagne (Januar bis Juli 98). Die Reaktion der Befürworter kam zu spät, insbesondere das "500-Franken-Argument" hatte sich stark festgesetzt. Ein Grund für diese späte Reaktion war die Genschutz-Abstimmung im Juni 1998, welche die Kräfte der politischen Parteien stark absorbierte, die Zusammenarbeit der LSVA-Befürworter hemmte und das Interesse der Medien an verkehrspolitischen Themen in den Hintergrund drängte.

## 10.4 Abstimmung vom 18. April 1999 über die neue Bundesverfassung

### Besonderes

- Über die Verfassungsreform wurde während Jahrzehnten diskutiert. Die Arbeiten waren langwierig und auf verschiedene Zielsetzungen (Totalrevision / nur Nachführung / Zukunftsgestaltung) ausgerichtet.
- Die Vorlagen waren für die Wirtschaft kaum interessant, weshalb nicht mit ihrer finanziellen Unterstützung gerechnet werden konnte.
- Die behördliche Abstimmungskampagne dauerte ausserordentlich lange (Beginn bereits 1995).
- Die Vorlage war abstrakt. Die Attraktivität für die Stimmberechtigten war nicht immanent, sie musste „künstlich“ geschaffen werden.
- Der Aufwand für die behördliche Kampagne war enorm. Deshalb drängte sich ein Beizug externer Fachleute auf. Dementsprechend entstanden externe Kosten.
- Erstmals führte die Bundesverwaltung im Hinblick auf eine Volksabstimmung eine Plakat-Aktion durch.
- Es bedurfte der Unterstützung der Kantone (Ständemehr).





- Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit beliefen sich auf rund 2 Millionen Franken.

### **Leitmotive**

Übergeordnetes Ziel der Kommunikationsstrategie war es, die Chancen für den erfolgreichen Abschluss der Verfassungsreform zu erhöhen. Entsprechend den erschwerenden Rahmenbedingungen (keine immanente Attraktivität der Vorlage, lange Kampagnendauer, Volks- und Ständemehr) wurde versucht, früh, umfassend und kontinuierlich zu informieren und dabei alle Bevölkerungsschichten anzusprechen. Es sollte eine Art Aufbruchstimmung entstehen.

Das Thema wurde mit sogenannten Kernbotschaften kommuniziert, z.B.:

- die Chance für eine Reform jetzt packen;
- die Verfassungsreform ist Zukunftsgestaltung;
- die Verfassungsreform macht die Bundesverfassung wieder bürgernah;
- die Verfassungsreform schafft klare Verhältnisse und eliminiert obsolete Artikel.

### **Organisatorische Vorkehren und eingesetzte Kommunikationsmittel**

Die gesamte Abstimmungskampagne seit Beginn des Jahres 1995 beruhte auf einem Konzept, das eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Generalsekretariates des EJPD, des Bundesamtes für Justiz, der Bundeskanzlei und der Parlamentsdienste mit Unterstützung von ein bis zwei externen Beratern erarbeitete.

Praktisch alle traditionellen Kommunikationsmittel gelangten zum Einsatz:

- Pressemitteilungen
- Referate, Referentenservice
- Podiumsgespräche
- Pressekonferenzen
- Auftritte von BundesrätInnen und hohen Behördenvertretern
- Ausstellung „150 Jahre Bundesstaat“

Daneben gab es aber auch „neue“ Kommunikationsformen, beispielsweise:

- Bundesrats-Auftritte in Radio und TV (redaktioneller Teil und kontroverse Diskussionen)
- Internet-Plattform
- elektronische Disketten
- Verfassungsflashes: Zeitungsartikel und Cartoons, die den Redaktionen frei zur Verfügung gestellt wurden.
- Events: „Künstliche“ Kommunikationsereignisse wurden geschaffen:
  - Zum Vorentwurf 95 gab es einen Präambelwettbewerb.
  - Im Sommer 1998 wurde in Bern eine Plakataktion für die neue Bundesverfassung durchgeführt.
  - Kurz vor der Abstimmung fanden Internet-Chats mit Politikern und dem Departementsvorsteher statt.



Der neue Verfassungstext ging zusammen mit den Erläuterungen des Bundesrates drei Monate vor der Abstimmung an alle Haushalte. Interessierte konnten eine signierte Fassung bzw. für Blinde eine Braille-Fassung bestellen.

Sämtliche Unterlagen und Auftritte wiesen ein einheitliches Corporate Design (roter Grund mit weissen Kreuzen) auf.

Entgegen ursprünglichen Plänen verzichtete man u.a. aus finanziellen Gründen auf Umfragen über Meinungstrends, eine „Verfassungsecke“ in Buchhandlungen, eine Fortsetzung der Plakat-Aktion, Forumsveranstaltungen und Seniorenkurse an Universitäten sowie auf eine ungewohnt spektakuläre Präsentation der Vorlage durch Mitglieder des Bundesrats am Fernsehen.

Die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit (ca. 2 Millionen Franken, exklusive Personalkosten der Bundesverwaltung sowie Kosten für die Internetauftritte, Fachliteratur, Kommissionen und Experten) übernahmen das Bundesamt für Justiz und das Generalsekretariat EJPD.

### **Beurteilung**

Volk und Stände nahmen die neue Bundesverfassung deutlich an. Ja sagten 969'310 Stimmberechtigte (59.2 Prozent) und 12 Kantone sowie 2 Halbkantone, nein 669'158 Stimmberechtigte (40.8 Prozent) und 8 Kantone sowie 4 Halbkantone.

Es stellte sich die Frage, ob dieses Resultat nicht auch ohne ein so grosses Engagement der Behörden zu Stande gekommen wäre bzw. ob für die Abstimmungskampagne nicht ein unnötig grosser Aufwand betrieben worden sei.

Die Verfassungsreform verlangte wegen ihrer Grösse, des Zeitdrucks sowie der staatspolitischen Bedeutung nach professioneller Betreuung der Öffentlichkeitsarbeit. Der Entscheid, externe Berater beizuziehen, war deshalb richtig. Die professionelle Beratung stellte sicher, dass ein umfassendes, abgerundetes Konzept vorlag, dass für die Kontakte zu Medienleuten, Grafikern und andern Spezialisten ein gutes Beziehungsnetz verfügbar war und die spezifischen Kommunikationsaspekte in die Lageanalyse einflossen.

Die umfassende, kontinuierliche Information hat sich ebenfalls bewährt. Das Corporate Design hat – begünstigt durch das lange dauernde Verfahren – den gewünschten „Déjà vu“-Effekt geschaffen. Die Broschüren fanden einen grossen Absatz und erreichten das Ziel einer ersten Information und Sensibilisierung für das Thema. Mit dem Internetangebot sind im Vergleich zur übrigen Verwaltung und zu andern Gesetzgebungsvorhaben Pionierarbeiten geleistet worden, die ein beachtliches Echo hervorriefen, namentlich bei der anvisierten Gruppe der Jugendlichen. Auch die Plakataktion hat ihr Ziel erreicht; sie hat in einer Phase, in der es keine besonderen Ereignisse zu vermelden gab, die Verfassungsreform in Erinnerung gerufen und die Bevölkerung für die Schlussphase der parlamentarischen Beratungen erneut sensibilisiert.



Wenig gebracht hat hingegen die sehr aufwändige Vorbereitung der Verfassungsflashs (vorbereitete redaktionelle Beiträge für Printmedien). Ebenfalls ein schlechtes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag wiesen die vielen Referate und Podiumsgespräche auf, die oftmals vor einem Publikum von weniger als 30 Personen und in einer entlegenen Region der Schweiz stattfanden. Negative Reaktionen hervorgerufen haben gewisse Ausgaben, wie etwa die Kosten für die Plakataktion<sup>126</sup>; „Viel Geld für nichts verpufft“, hiess es beispielsweise.

Viele Reaktionen von Einzelpersonen zeigten hingegen, dass teilweise das Bedürfnis nach noch mehr Informationen bestand. Erstaunlich viele Personen waren trotz zahlreicher Presseberichte und der übrigen Informationsangebote sehr schlecht über die Verfassungsreform informiert.

Insgesamt kann sicher von einem Erfolg der behördlichen Kampagne gesprochen werden, auch wenn trotz allem Engagement das Ziel, die abstrakten Inhalte der Verfassungsreform einer breiten Bevölkerungsschicht als attraktiv zu „verkaufen“ und diese für das Projekt zu sensibilisieren, nicht erreicht werden konnte. Eine echte Aufbruchstimmung liess sich nicht herstellen. Viele Probleme lagen den Leuten näher als die Verfassungsreform, zumal der Ausgang der Abstimmung den Alltag der Leute kaum spürbar zu beeinflussen verhies.

---

<sup>126</sup> Die Plakataktion kostete 624'000 Franken, einschliesslich der Kosten für externe Berater in der Höhe von 87'000 Franken.



## **10.5 Abstimmung vom 13. Juni 1999 über das Asylgesetz und den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich**

### **Besonderes**

- Das Asylthema stellt einen eigentlichen politischen Dauerbrenner dar und führt immer wieder zu Volksabstimmungen.
- Die Abstimmung stand im Zeichen des Kosovo-Krieges und der damit verbundenen Flüchtlingsströme. Die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz erreichte zum Zeitpunkt der Abstimmung Rekordwerte.
- Mehrheiten für die Position des Bundesrates waren absehbar, wobei davon auszugehen war, dass die Zustimmung zum Asylgesetz klarer war als beim Bundesbeschluss.
- Die Vorlagen waren für die Wirtschaft nicht interessant, weshalb nicht mit ihrer finanziellen Unterstützung gerechnet werden konnte.
- Für die Abstimmungskampagne stand wenig Zeit zur Verfügung (Beginn erst im April 1999 möglich).
- Die Abstimmungskampagne machte wegen der Leserbriefaktion des BFF von sich reden.

### **Leitmotive**

Der Aufwand für die Abstimmungskampagne sollte sich wegen der guten Gewinnchancen in Grenzen halten. Auf kostspielige Massnahmen, wie Meinungsforschung und Beizug externer Berater, wurde deshalb verzichtet.

Die Stossrichtung der Behördenkampagne war darauf ausgerichtet, die bürgerlichen Parteien als Befürworter zu gewinnen. Den Kritikern der Asylpolitik, die ein überbordendes Asylwesen und Missbräuche bemängelten, sollte Rechnung getragen werden. Jedoch galt es die humanitäre Tradition der Schweiz und den Schutz für die „echten“ Flüchtlinge aufrechtzuerhalten.

### **Organisatorische Vorkehren und eingesetzte Kommunikationsmittel**

Eine kleine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Generalsekretariats des EJPD und des Bundesamtes für Flüchtlinge unter der Leitung des Infochefs EJPD erarbeitete ein Konzept für die Kampagne.

Gegenstand der Konzeptarbeit war es primär, die zu vermittelnde Botschaft festzulegen, das Zielpublikum zu definieren und den Abstimmungskampf zu organisieren.

Zum Einsatz gelangten primär die klassischen Kommunikationsmittel, aber auch moderne Instrumente wie das Internet:

- statistischer Background
- Gesetzestexte
- Argumentarium



- Musterreferat
- Referat für die Pressekonferenz
- Einsatz der Departementschefin
- Internet
- Weitere Unterlagen: Die Arbeitsgruppe EJPD / BFF lieferte dem für die beiden Abstimmungsvorlagen zuständigen Sekretariat der Bundesratsparteien (Federführung hier: SVP) unentgeltlich Unterlagen zur weiteren Verwendung.
- Musterleserbriefe. Diese sollten von der Sekretariatszentrale an die Parteisektionen und von dort an Interessierte als Vorlage für Leserbriefe in Zeitungen gehen. Dieses bereits mehrmals praktizierte Vorgehen führte dann im Laufe des Abstimmungskampfes zu einer öffentlichen Kontroverse: Die Sozialdemokratische Partei, welche die Bundesratsposition bekämpfte und daher dem Sekretariatskomitee nicht angehörte, empfand diese Dienstleistung der Bundesverwaltung als Skandal und schaltete die Medien ein.

Die behördliche Abstimmungskampagne konnte mit EJPD-Personal verwirklicht werden und verursachte deshalb keine Kosten für Leistungseinkäufe.

### **Beurteilung**

Das Abstimmungsergebnis war ein Erfolg: 1'443'137 Stimmberechtigte (70,6 Prozent) nahmen das Asylgesetz an, während 601'389 Personen (29,4 Prozent) dagegen stimmten. Der Dringliche Bundesbeschluss wurde wider Erwarten noch stärker unterstützt: 1'447'984 Stimmberechtigte (70,8 Prozent) legten ein Ja in die Urne, während sich 595'908 (29,2 Prozent) für ein Nein entschieden.

Der bundesinterne Aufwand war beträchtlich. Wie weit er zum guten Ergebnis beigetragen hat, lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen. Die Kontroverse um die Musterleserbriefe kam für die Arbeitsgruppe EJPD / BFF überraschend, weil ein entsprechendes Vorgehen bereits mehrmals erfolgt war. Obwohl die daraus erwachsende Medienkampagne keine grossen Wellen warf, bedarf diese Art von Verwaltungsaktivität einer grundsätzlichen Regelung.

## **10.6 Die Abstimmungsdiskussion über die Militärvorlagen vom 10. Juni 2001**

### **Besonderes**

- Das Referendum des Komitees „Kriegsabenteuer nein – humanitäre Präsenz ja“, des Eidgenössischen Komitees für eine direktdemokratische, neutrale und souveräne Schweiz und der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) kam mit 122'462 gültigen Stimmen zustande.
- Die Medien bezeichneten die Verbindung von Pazifisten und linken Armeegegnern mit rechtsbürgerlichen Isolationisten vielfach als „unheilige Allianz“.



- Der Wahlkampf wurde mit hoher Emotionalität („Nur noch die AUNS kämpft für die Freiheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz“), Unterstellungen („Der Bundesrat lügt nicht, aber er sagt nicht die Wahrheit“, Vorlage als Vorbereitung zum NATO-Beitritt) und Unwahrheiten (600 Millionen Franken für friedensfördernde Operationen) geführt.
- Im bezahlten Raum wurde mit suggestiven Elementen und emotionalen Bildern („Soldatenfriedhof“) geworben.
- Bundespräsident Moritz Leuenberger hatte am 1. Juni 2001 am Kongress des Schweizerischen Eisenbahn- und Verkehrspersonal-Verbandes (SEV) zur Kampagne des Blocher-Lagers gesagt, dass Fairness und Augenmass auf der Strecke blieben. Die politische Kultur des Landes werde in einer Weise vergiftet, die nicht mehr tolerierbar sei.
- Die SVP war der Meinung, der Bundesrat dürfe sich nicht als Moralinstanz aufspielen, und verlangte von der Regierung eine Entschuldigung für die „Entgleisung“ Leuenbergers.
- Die beiden Militärvorlagen wurden mit 51 Prozent oder rund 45'000 Stimmen Unterschied äusserst knapp angenommen.

### **Leitmotive**

Während Bundesrat und Parlament der Stimmbürgerschaft noch zwei konkrete Fragen stellten, nämlich:

1. Wollen Sie die Änderung vom 6. Oktober 2000 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Ausbildungszusammenarbeit) annehmen?
2. Wollen Sie den Bundesbeschluss vom 6. Oktober 2000 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Bewaffnung) annehmen?

reduzierten die rechtsbürgerlichen Gegner der Vorlagen diese beiden Fragen in ihrer Argumentation implizit auf eine einzige: Wollt ihr der NATO beitreten? Allenfalls wies man noch darauf hin, dass es damit auch um die Aufgabe der Neutralität und somit um den Einbruch eines Grundpfeilers unseres Landes gehe (ein Wortbild, das in einem Inserat durch den die Brücke zerstörenden Bundesrat illustriert wurde).

Eine zentrale Aufgabe bestand darin, die Informationen von der Emotionsebene wieder auf die Sachebene zu verlagern.

### **Organisatorische Vorkehren und eingesetzte Kommunikationsmittel**

Aus der Sicht des VBS verlief die Abstimmungsdiskussion zunächst im üblichen Rahmen:

- Austausch der Pro- und Kontra-Argumente der verschiedenen Referendumskomitees an Medienkonferenzen.
- Der Bundesrat orientierte durch die Vorsteher des VBS und des EDA über die militärischen und aussenpolitischen Aspekte der beiden Fragen, und zwar an einer Pressekonferenz am 30. März, in gebührendem zeitlichem Abstand zur letzten aussenpolitischen Abstimmung, jener über die Initiative "Ja zu Europa" vom 4. März 2001.
- Der Vorsteher VBS äusserte sich in annähernd 50 öffentlichen Versammlungen zu den Abstimmungsvorlagen.



- Gewisses Aufsehen erregte die Produktion einer CD-ROM, die an 150 National- und StänderätInnen und an 1'500 Offiziere verteilt wurde<sup>127</sup>. Die CD-ROM mit einem Musterreferat und einer Power-Point-Präsentation enthielt keine expliziten Empfehlungen. Sie bewegte sich im Rahmen des Informationsauftrages.
- Das befürwortende Komitee der bürgerlichen Parteien und der „economiesuisse“ unter der Leitung der FDP Schweiz operierte mit Pressekonferenzen, Interviews, Vortragsveranstaltungen, Flugblättern, Inseraten und Plakaten. Letztere waren in der Tonalität betont sachbezogen und selbstbewusst gehalten und bezogen sich nicht auf die Argumente der Gegnerschaft.
- Das befürwortende Komitee der sozialdemokratischen Seite beschränkte sich - mangels finanzieller Mittel - auf wenige Inserate, Interviews und zwei Pressekonferenzen.

Während sich ein Teil der "anderen Seite", nämlich die pazifistische Linke und die GSoA, redlich bemühte, seine grundsätzliche Opposition neben Inseraten auch in den redaktionellen Teilen der Medien unterzubringen, benützte die rechtsbürgerliche Gegnerschaft, AUNS und SVP, eine systematische und langfristig angesetzte Kommunikationsstrategie. Diese begann einerseits bereits mit der Werbung für das Sammeln der Unterschriften. Sie setzte aber andererseits noch frühzeitig auf der Ebene der Inserate ein: Bereits im Verlauf des Jahres 2000, während der Debatte der Militärgesetz-Teilrevision im Parlament, wurden Inserate geschaltet, in denen zurückkehrende Schweizer Soldaten in Särgen gezeigt wurden. Konsequenterweise zeigten dann diese Gegner später auf ihren Abstimmungsplakaten und -broschüren Soldatenfriedhöfe, um damit zu suggerieren, die Vorlagen würden unmittelbar und massenweise Schrecken und Tod über unser Land verbreiten. Diese absolut extreme Form von Komplexitätsreduktion einer Abstimmungsvorlage führte dazu, dass historische Parallelen nur gerade in der totalitären Plakatkunst der dreissiger Jahre gefunden wurden. Hinzu kam eine materielle oder intellektuelle Reduktion der beiden Vorlagen.

Die Schärfe der Auseinandersetzung auf der gegnerischen Seite und insbesondere der Vorwurf, ein NATO-Beitritt werde vorbereitet, blieb nicht den Inseraten und Plakaten der Gegner vorbehalten. Im Verlauf der öffentlichen Diskussion fand auch in den Medien ein Themen-Transfer statt, durch welchen die groben inhaltlichen Verfälschungen der Abstimmungsvorlagen zusehends auch in die redaktionellen Teile der Medien Eingang fanden.

Die Vorlagengegner auf der bürgerlichen Seite erhöhten rund vier Wochen vor dem Abstimmungstag hör- und spürbar ihre schrillen Töne. Von SVP und AUNS wurden der Bundesrat in grossen Anzeigen indirekt des Landesverrats bezichtigt und die höheren Staboffiziere als verantwortungslose „grosskotzige Militärköpfe“ verunglimpft. Der „Bund der Steuerzahler“ wies in zahlreichen Anzeigen darauf hin, dass die friedensfördernden Operationen künftig über 600 Millionen Franken kosten würden - eine völlig überrissene, nachweisbar falsche Angabe, die in der kurzen Zeit bis zum Abstimmungsdatum mit rechtlichen Mitteln (Gegendarstellungsrecht) nicht mehr korrigiert werden konnte. Zehn Tage vor Öffnung der Urnen wiesen der Bundespräsident und weitere Mitglieder des Bundesrats in Reden und

---

<sup>127</sup> Sonntags Zeitung vom 6. Mai. 2001



Interviews mit entschiedenen Worten diese Diffamierungen zurück und forderten die Gegner zur Mässigung auf. Dieser moralische Appell fand eine starke Beachtung und trug vielleicht zur Annahme der Vorlagen bei.

### **Beurteilung**

Die Militärvorlagen wurden mit einer knappen Mehrheit von 51 Prozent angenommen. Die absoluten Zahlen lauten für die Bewaffnung: 1'002'298 Ja-Stimmen gegen 963'358 Nein-Stimmen. Die Ausbildungszusammenarbeit befürworteten 1'001'399 Personen, 956'176 Stimmende waren dagegen. Der Unterschied betrug gesamtschweizerisch bloss 45'000 Stimmen. Entscheidend waren die Ja-Stimmen der rot-grünen Stadt Bern und des Kantons Bern. Gemäss der Vox-Analyse Nr. 74 hat die Vorlage nicht die alten Gräben neu belebt, sondern neue Muster zu Tage gebracht: So haben etwa Personen mit guter Bildung, einem hohen Einkommen und einem gehobenen sozialen Status den beiden Militärvorlagen mehrheitlich zugestimmt. Die Mehrheit der Abstimmenden betrachteten die Vorlage nicht als Bekenntnis oder Zustimmung zur Armee. Es ging vielmehr um die Frage der Öffnung der Schweiz gegen aussen oder um die Verteidigung der Traditionen und des Isolationismus.





## 11 Anhang 4 Aktuelle Vorstösse

### 99.427 Parlamentarische Initiative Stamm

#### Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen

- Die Initiative sieht vor, „ein Gremium unter dem Vorsitz der beiden Präsidenten von National- und Ständerat zu schaffen, das während Abstimmungskampagnen zur Beurteilung zweifelhafter Aussagen in Inseraten oder anderen Werbetexten angerufen werden kann“. Das Gremium übernimmt eine Art „Qualitätskontrolle“ der öffentlichen Auseinandersetzung, hat aber keine Sanktionsgewalt. Alt-Nationalrätin Judith Stamm möchte mit der Initiative die Irreführung der Stimmberechtigten durch „Zuspitzungen und Simplifikationen, die der Sache nicht mehr gerecht werden“, verhindern. Stamm verspricht sich von der Existenz des Gremiums eine präventive Wirkung und eine Erhöhung des Qualitätsstandards, da Personen, die im besprochenen Sinn den Abstimmungskampf auf die Spitze treiben, mit „Kritik und Anmahnung“ rechnen müssen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats betont, dass es bei der Initiative nicht um eine „Sanktionierung politisch missliebiger Äusserungen geht“. Vielmehr sollen mit einem grösseren Wahrheitsgehalt der Abstimmungskampagnen die Bürgerinnen und Bürger unterstützt werden, die an sachlichen Diskussionen und Lösungen interessiert sind, aber nicht die Mittel haben, selbst aktiv an der Kampagne teilzunehmen. Die Mehrheit des Nationalrats hat der Initiative am 23. März 2000 Folge gegeben. Offen bleibt, wie das Gremium besetzt wird und wie es seine Entscheide in kürzester Zeit fällt. Gewicht erhalten die Entscheide nur, wenn sie möglichst früh vor dem Abstimmungstermin veröffentlicht werden können.

### 99.430 Parlamentarische Initiative Gross

#### Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge

- Die Initiative sieht vor, dass die Quellen finanzieller Beiträge für Abstimmungskampagnen, die 500 Franken übersteigen, der Bundeskanzlei gemeldet und veröffentlicht werden müssen. Gross argumentiert, dass es für die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger von zentraler Bedeutung ist, „wer warum wie viel in einem Abstimmungskampf für eine Position investiert“. In anderen direktdemokratischen Ländern sei diese Transparenz üblich. Sie führe zu Fairnessregeln, welche die Ungleichheit der zur Verfügung stehenden Ressourcen eingrenzen. Nationalrat Gross führte am 23. März 2000 bei der parlamentarischen Behandlung aus, dass in einem ersten Schritt Transparenz über das „Ungleichheitsverhältnis“ (1:5, 1:10 oder 1:20) geschaffen werden müsse. Sei dieses Verhältnis bekannt, könne über Fairnessregeln gesprochen werden. Gross meinte, dass das Parlament sich wohl in Zukunft mit der Frage befassen werden müsse, „wie die Ressourcen ausgeglichen werden können“. Das Resultat gewinnt gemäss Gross an Legitimität,



wenn der Prozess gerecht und ausgeglichen ist<sup>128</sup>. Der Nationalrat hat der Initiative am 23. März 2000 Folge gegeben.

**Nationalratspräsident Peter Hess** (CVP, ZG) will die Frage **ungleich langer Spiesse** von gegnerischen und befürwortenden Kräften bei Abstimmungskampagnen prüfen. Hess sagte am 11. Juni 2001 im Parlament, der Stil und das Ausmass der Kampagne gegen die Militärgesetzrevision vom 10. Juni 2001 hätten die Frage nach der **Chancengleichheit** aufgeworfen. Gemäss Hess könnte eine Lösung darin bestehen, den Parteien mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Hess regte an, die Staatspolitischen Kommissionen sollten sich mit dem Thema auseinander setzen. **Ständeratspräsidentin Françoise Saudan** hat im Parlament gleichentags ebenfalls Bedenken geäussert, ob die **Chancengleichheit** aller Akteure gewährleistet sei.

Der Bundesrat hat im Jahr 2000 zwei ebenfalls zur Thematik gehörende parlamentarische Anfragen beantwortet:

#### **00.3033 Motion Grüne Fraktion**

##### **Offenlegung der Parteifinanzen**

- Die Motion verlangte die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, welche „die politischen Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees zwingt, ihre Finanzen offen zu legen“. Die Grüne Fraktion schreibt, dass die Demokratie von Offenheit lebt. „Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihren Entscheid nur dann gestützt auf einen freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen, wenn sie wissen, welche Interessen mit welcher finanziellen Potenz hinter einer bestimmten Partei-, Wahl- oder Abstimmungswerbung stehen. Nur dann können sie eine Abstimmungspareole einer Partei oder Gruppierung realistisch einschätzen.“ Der Bundesrat beantragte am 19. Juni 2000, die Motion abzulehnen, da die Offenlegung einen grossen administrativen Aufwand mit sich bringe. Erfahrungen im Ausland zeigten, dass versucht werde, die Bestimmung zu umgehen und nicht alle Gelder transparent zu machen. Der Bundesrat zweifelt am Erfolg von Zwangsmassnahmen. Der Nationalrat hat die Motion am 2. Dezember 2000 abgelehnt.

#### **00.3397 Postulat Suter Marc**

##### **Schutz der direkten Demokratie**

- Nationalrat Suter hat den Bundesrat ersucht, eine „Rechtsgrundlage zum Schutz der direktdemokratischen Willensbildung“ zu schaffen. Suter: „Es ist nicht zu verkennen, dass im heutigen Medienzeitalter kapitalkräftige Kreise den Abstimmungskampf mit unlauteren Methoden, namentlich durch die Verbreitung unwahrer Behauptungen, die als vermeintliche Tatsachen vorgetragen werden, entscheidend beeinflussen und damit einen auf sachgerechtem Informationsstand fussenden Volksentscheid verhindern können.“ Suter verlangt, die nötigen Korrekturen seien vor dem Abstimmungstermin gerichtlich auf Kosten der täuschenden und unwahre Propaganda

---

<sup>128</sup> Amtliches Bulletin – Nationalrat – 23.3.2000



verbreitenden Kreise durchzusetzen. Zu prüfen sei auch die Einsetzung einer Ombudsstelle. Der Bundesrat beantragt in seiner Stellungnahme vom 6. September 2000, das Postulat abzulehnen. Es sei schwierig, „zugleich griffige, allgemein anerkannte und durchsetzbare Regeln“ zu finden. Der Bundesrat verweist auf die beiden parlamentarischen Initiativen (Schaffung einer Anrufinstanz bzw. Pflicht zur Offenlegung der Parteifinzen). Der Bundesrat werde zu den aufgeworfenen Fragen Stellung beziehen, wenn er die Vorschläge der Staatspolitischen Kommission (SPK-NR) zu den parlamentarischen Initiativen kenne.

- Im Weiteren hat die ständige Kommission des Europarates im Namen der Parlamentarischen Versammlung (PV) am 22. Mai 2001 die **Empfehlung 1516** in Sachen **Finanzierung politischer Parteien** verabschiedet<sup>129</sup>. Gemäss der Empfehlung sollten die politischen Parteien vom Staat finanzielle Zuwendungen erhalten. Dadurch sollen Abhängigkeiten von privaten Geldgebern verringert und die Chancengleichheit zwischen den politischen Parteien hergestellt werden. Die Finanzierung der Parteien soll gemäss der Empfehlung transparent sein. Die Identität von Geldgebern ist offen zu legen. Die Parlamentarische Versammlung empfiehlt dem Ministerkomitee des Europarates:
  - « d'inviter les États membres à adopter la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales en s'inspirant des principes ... contenus dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe »<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Recommandation 1516 (2001) Financement des partis politiques ([http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#\\_ftn1](http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#_ftn1)). Die Empfehlungen, die sich an die Regierungen der Mitgliedstaaten richten, sind nicht verbindlich. Empfehlungen werden dem Ministerkomitee zur Stellungnahme vorgelegt; es kann sich bei der Ausarbeitung seiner Empfehlungen bzw. von Konventionen von diesen Dokumenten inspirieren lassen.

<sup>130</sup> Recommandation 1516 (2001) Financement des partis politiques ([http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#\\_ftn1](http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#_ftn1)), Punkte 9.i und 9.ii. Das Ministerkomitee hat sich vom 12. bis zum 14. Juni 2001 auf der Ebene der Ministerdelegierten mit der Empfehlung befasst, ohne auf die Inhalte einzugehen. Das Ministerkomitee hat u.a. entschieden: „de porter la [recommandation] à l'attention de leurs Gouvernements“. Ausserdem wird die Empfehlung der *Groupe multidisciplinaire sur la corruption* (GMC) weitergeleitet, die ebenfalls einen Empfehlungsentwurf zum selben Thema ausgearbeitet hat. Die letzte Sitzung der GMC findet im Oktober 2001 statt. Die Ministerdelegierten dürften die Empfehlung 1516 zusammen mit der Empfehlung der GMC nach deren letzten Sitzung prüfen.