

# Die Rolle des Bundesrates vor Volksabstimmungen

Autor(en): **Blum, Roger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2004)**

Heft 1

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790640>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Die Rolle des Bundesrates vor Volksabstimmungen

## Ein Diskursmodell

### 1 Politische Vorstösse zur Regierungskommunikation

Die am 10. Januar 2003 von einem Kreis politisch rechts stehender Bürgerinnen und Bürger angemeldete eidgenössische Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda», für die noch bis am 11. August 2004 Unterschriften gesammelt werden können, stellt für Volksabstimmungen folgende Forderungen auf (Bundesblatt 2003-I: 733):

«a. Der Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kaders der Bundesverwaltung und die Bundesämter enthalten sich der Informations- und Propagandatätigkeit. Sie enthalten sich insbesondere der Medienauftritte sowie der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Davon ausgenommen ist eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements.

b. Der Bund enthält sich jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten. Darin sind die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen.»

Auch die parlamentarische Initiative des Zürcher SVP-Vertreters Hans Fehr, die der Nationalrat am 23. September 2003 mit 106:41 Stimmen abgelehnt hat, zielte in diese Richtung, indem sie zu regeln verlangte: «Behördliche Information im Abstimmungskampf hat sich auf die sachlichen Aspekte zu beschränken. Dem Bundesrat und der Bundesverwaltung ist es insbesondere verwehrt, eine eigentliche Abstimmungskampagne zu führen oder eine solche zu unterstützen.»<sup>1</sup> Die grosse Kammer des Parlamentes hat demgegenüber mit 146:0 Stimmen eine Motion der Staatspolitischen Kommission überwiesen, die den Bundesrat beauftragt, eine gesetzliche Regelung vorzulegen, «mit welcher die Informationsbefugnisse von Bundesrat und Verwaltung bei Abstimmungskampagnen präziser als bisher gefasst werden. Festzulegen sind insbesondere Kriterien für den Einsatz öffentlicher Gelder (inkl. Informationsdienste) und für die zulässigen Inhalte behördlicher Abstimmungskampagnen».<sup>2</sup> Für den Nationalrat steht demnach fest, dass der Bundesrat in seiner Informationstätigkeit höchstens in einem Punkt zusätzlich eingeschränkt werden soll, nämlich dort, wo es um die

Verwendung von Geld geht. Sonst aber unterstützt er das stärkere Engagement von Regierung und Verwaltung vor Volksentscheiden.

Würde indessen die Volksinitiative angenommen, so dürfte der Bundesrat nach Abschluss der parlamentarischen Beratung über eine Vorlage, die dem Volk unterbreitet wird, nur noch dreierlei tun: Erstens den Abstimmungstermin festsetzen, zweitens das «Bundesbüchlein» herausgeben und drittens eine kurze Ansprache in Radio und Fernsehen halten. Es wäre den Mitgliedern der Regierung hingegen verboten, zum Abstimmungsthema Medienkonferenzen durchzuführen, an Parteitagen Stellung zu beziehen, an Diskussionsveranstaltungen teilzunehmen, Statements für Abstimmungskomitees zu formulieren, eigene Presseartikel zu verfassen, Interviews für Medien zu geben und in Radio- und Fernsehsendungen (wie «Arena», «Droit de cité») aufzutreten. Der Bundesrat wäre kein Partner der Abstimmungskommunikation mehr und müsste quasi ausserhalb des Spielfelds verharren.

### 2 Bundesrat als Diskurspartner

Ein Verbot bezahlter Propaganda des Bundesrates direkt vor Volksabstimmungen, wie es das Parlament noch genauer regeln will, ist bereits allgemein akzeptiert. Es entspricht auch den Grundsätzen, wie sie im Bericht zum «Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen» vom November 2001 festgehalten sind (Arbeitsgruppe KID 2001). Umstritten bleibt folglich bis zur Erledigung der Volksinitiative, ob der Bundesrat nach Abschluss der parlamentarischen Beratung vornehmlich schweigen soll, oder ob er während der ganzen Abstimmungskampagne am Diskurs teilnehmen darf. Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht spricht viel dafür, dass er ein Diskurspartner sein soll.

Der Münchner Kommunikationswissenschaftler Hans Wagner hat mit seiner «Vermittlungsverfassung» (Wagner 1978) deutlich gemacht, dass das Mediensystem als Vermittlungssystem fungiert, um den Diskurs zwischen gesellschaftlichen Ausgangspartnern und gesellschaftlichen Zielpartnern zu gewährleisten. Das heisst: Gesellschaftliche Akteure führen über die Medien miteinander einen Dialog, sie agieren und reagieren, sie sind wechselseitig Ausgangs- und Zielpartner, und sie repräsentieren mit ihren Aussagen immer auch einen Teil des Publikums. Aufgabe der Journalistinnen und Journalisten ist es, den Diskurs zu organisieren und den Kommunikationspartnern

Sprechraum und Sprechzeit zuzuteilen. Für diese Kommunikationsrepräsentanz und Kommunikationsrationalisierung greift Hans Wagner auf das Vorbild des Podiumsgesprächs zurück: Tatsächlich sitzen auf einem Podium stellvertretend für in der Öffentlichkeit relevante Positionen bestimmte Akteure, die miteinander im Rahmen ihrer zugeteilten und beschränkten Sprechzeit einen Diskurs führen. Das Vorbild des Podiumsgesprächs macht klar, dass die Medienkommunikation von der Versammlungskommunikation lernen und sie ein Stück weit simulieren kann. Auf diesen Zusammenhang macht auch die Freiburger Medienwissenschaftlerin Philomen Schönhagen in ihrer Habilitationsschrift aufmerksam, wenn sie zeigt, dass die Versammlung ohne Kommunikationsrepräsentanz weder überschaubar noch in einem realistischen Zeitrahmen durchführbar wäre (Schönhagen 2004: 96) und dass schon die Versammlungen im alten Griechenland aus einer Mehrheit von Schweigern und einer geringeren Zahl von notorischen Rednern bestand, wobei aber in der Regel alle möglichen Optionen zum Ausdruck kamen (Schönhagen 2004: 104-105). Diese Kommunikationsrepräsentanz herzustellen ist nach Ansicht von Hans Wagner und Philomen Schönhagen auch in der «Kommunikation auf Distanz», also durch mediale Massenkommunikation, möglich, ja geradezu die Voraussetzung einer diskursiven Öffentlichkeit in heutigen Gesellschaften (Schönhagen 2004: 114). Das heisst: Auch in der massenmedialen Kommunikation können nicht alle, die vielleicht etwas zu sagen hätten, zu Wort kommen, sondern es braucht auch hier Repräsentanten, die sich gewissermassen auf der Tribüne der Medien stellvertretend für andere äussern.

### 3 Rückgriff auf die Versammlungsdemokratie

Wenn demnach der mediale Diskurs auf Kommunikationsrepräsentanz beruht, dann darf man vor Volksabstimmungen den Bundesrat als Repräsentant einer wichtigen Position nicht aus dem Diskurs ausschliessen. Und wenn die massenmediale Kommunikationsrepräsentanz sich an der interpersonalen Kommunikationsrepräsentanz von Versammlungen orientiert, dann lassen sich aus institutionalisierten Versammlungen Regeln für den Diskurs vor Urnenabstimmungen ableiten. Diese institutionalisierten Versammlungen finden wir in der Schweiz in der Gestalt von Gemeindeversammlungen und Landsgemeinden. In beiden Versammlungstypen erläutern Mitglieder der Exekutive – hier die Gemeinderätin, dort der Landammann – die Vorlagen. Während der Diskussion treten diese Regierungsmitglieder nicht in den Ausstand, sondern hören zu und nehmen am Schluss der Debatte zu den geäusserten Meinungen und zu den gestellten Anträgen Stellung. Diese Regeln entsprechen langer Übung; sie sind beispielsweise in der Verfassung des Kantons Glarus<sup>3</sup>, die das Verfahren an der Landsgemeinde ausführlich behandelt, oder in der innerrhodischen Verordnung betreffend die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen<sup>4</sup> nicht expressis

verbis festgehalten. Dort steht lediglich, dass der Landammann die Landsgemeinde leitet. Es scheint, dass für die Beratungen an Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen schweizerisches Parlamentsrecht angewendet wird. So steht etwa im Geschäftsreglement des Nationalrates: «Nachdem die Rednerliste erschöpft ist, können die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesrats und anschliessend die Berichterstatterinnen und -erstatte der Kommissionen auf die gefallenen Voten kurz antworten.»<sup>5</sup>

Im Parlament hat folglich der Bundesrat nahezu das Schlusswort. Bloss dann, wenn jemand in einem Punkt missverstanden oder gekränkt worden ist, können sich Parlamentsmitglieder nochmals kurz wehren.<sup>6</sup> Auch an der Landsgemeinde und an der Gemeindeversammlung reden der Landammann oder die Gemeindepräsidentin unmittelbar vor der Abstimmung. Das heisst: Auch im Diskurs mit dem Volk bleibt die Regierung bis am Schluss im Spiel, ja sie hat in der Regel sogar das letzte Wort. Die Stimmberechtigten fühlen sich dadurch in ihrer Willensbildung und in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht beeinträchtigt. Eigene Beobachtungen in drei Gemeinden mit Gemeindeversammlung<sup>7</sup> und in vier Kantonen mit Landsgemeinde<sup>8</sup> erlauben die Feststellung, dass die Versammlungsführer ihr Recht per saldo nicht missbrauchen, sondern in der Regel sachlich und fair, oft auch mit Schlagfertigkeit und Witz argumentieren. Genau diese Diskursregeln sollten gleichermassen für den Bundesrat vor eidgenössischen Urnenabstimmungen gelten (Blum/Gysin 2000, Blum 2003). Dies würde bedeuten, dass die Regierung durchaus die Möglichkeit hätte, in einer Medienkonferenz gegen Ende der Kampagne auf Argumente der Opposition zu reagieren.

### 4 Anwendungsfall Militärvorlagen

Dieses Diskursmodell funktionierte auch schon mindestens einmal, wenn auch unter Panikbedingungen. Vor der Abstimmung über die Militärvorlagen im Juni 2001 fühlte sich der Bundesrat gegen Ende der Kampagne arg in der Defensive. Er beklagte sich über unwahre Behauptungen und über geschmacklose Werbung der Opposition unter Führung von Nationalrat Christoph Blocher und holte zum Befreiungsschlag aus, indem Bundespräsident Moritz Leuenberger in drastischen Worten öffentlich die Kampagne kommentierte. Dies war überzogen und auch unnötig, denn wie die empirische Untersuchung von Nadja Fischer zeigte, waren der Bundesrat und vor allem Militärminister Samuel Schmid in zwei grossen und zwei kleinen Printmedien mehr präsent als Nationalrat Blocher und die Opposition (Fischer 2001). Was Nadja Fischer indessen nicht untersuchte, sind die Werbeaufwendungen. Und hier kann die Regierung einen Ausgleich gegen millionenschwere Kampagnen der Opposition oft nur schaffen, wenn sie über genug Auftrittsmöglichkeiten verfügt, um argumentativ präsent zu sein und um auf Irreführungen der Gegenseite zu reagieren.

Anders sieht es aus, wenn das Parlament die Vorlage des Bundesrats massiv verändert hat und die Regierung gar nicht mehr richtig dahinter stehen kann. Dann legt die Regierung mehr Wert auf Zurückhaltung als auf gleich lange Spiesse, mehr Gewicht auf Differenzierung als auf das Recht, bis am Schluss die Vorlage verteidigen zu können. Dies war bei verschiedenen Vorlagen der Fall, in jüngerer Zeit beim Gegenvorschlag zur «Avanti»-Initiative und beim Steuerpaket. Dies kann allerdings zu einem neuen Disengagement des Bundesrates führen, das dem öffentlichen Diskurs nicht förderlich ist.<sup>9</sup> Da es auch noch Volksinitiativen gibt, mit denen ausgerechnet der zuständige Minister sympathisiert, obwohl die Regierung sie ablehnt, erhalten wir vier verschiedene Konstellationen, die Auswirkungen auf den Diskurs haben:

#### Konstellationen der Bundesratsposition mit Diskursfolgen

Abstimmungstyp	Gesamtbundesrat	Zuständiger Minister	Diskursfolge
1 Bundesrats-Vorlage	dafür	dafür	Ausführlicher Diskurs mit Bundesrats-Interventionen bis am Schluss
2 Parlaments-Vorlage (massiv veränderte Bundesrats-Vorlage)	eher dagegen	eher dagegen	Differenzierter Diskurs von Seiten des Bundesrates
3 Parlaments-Vorlage (massiv veränderte Bundesrats-Vorlage)	eher dagegen	dafür	Zurückhaltender Diskurs des Bundesrates, ev. Widersprüche
4 Volksinitiative	dagegen	dagegen	Ausführlicher Diskurs mit Bundesrats-Interventionen bis am Schluss
5 Volksinitiative	dagegen	eher dafür	Zurückhaltender Diskurs des Bundesrates, ev. Widersprüche

Treten Variante 3 und Variante 5 immer häufiger auf, so erhalten jene Kräfte Aufwind, die dem Bundesrat im Sinne der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» generell die aktive Abstimmungskommunikation verbieten wollen (vgl. Seiler 2003). Und dies würde bedeuten, dass der Diskurs leidet, weil ein wichtiger Partner aus dem Spiel genommen wird.

Prof. Dr. **Roger Blum**, Direktor des Instituts für Medienwissenschaft der Universität Bern, Studium in Basel (Geschichte, Staatsrecht), politische Tätigkeit in Baselland, Journalismus in Luzern und Zürich (so Mitglied der Chefredaktion des «Tages-Anzeigers»), Präsident des Schweizer Presserates 1991–2001.

[roger.blum@imw.unibe.ch](mailto:roger.blum@imw.unibe.ch)

#### Anmerkungen

- <sup>1</sup> AB 2003 N 1434; [http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4620/89465/d\\_n\\_4620\\_89465\\_89466.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4620/89465/d_n_4620_89465_89466.htm) (10.9.2003)
- <sup>2</sup> [http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4620/89465/d\\_n\\_4620\\_89465\\_89489.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4620/89465/d_n_4620_89465_89489.htm) (10.9.2003)
- <sup>3</sup> GL, vom 1. 7. 1988
- <sup>4</sup> vom 21. November 1924, Gesetzessammlung Appenzell Inner Rhoden, 52. Nachtrag, Dezember 2002
- <sup>5</sup> Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, Art. 52, Absatz 3. Systematische Gesetzessammlung 171.13., AS 2003 3623, [http://www.admin.ch/ch/d/sr/171\\_13/a52.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/171_13/a52.html) (16.1.2004)
- <sup>6</sup> Geschäftsreglement Art. 43.
- <sup>7</sup> Liestal (BL) bis 1971, Risch (ZG) und Bärswil (BE).
- <sup>8</sup> Nidwalden und Obwalden vor der Abschaffung, Appenzell Innerrhoden, Glarus
- <sup>9</sup> Vgl. Markus Somm: «Auf zur Monarchie» in der «Weltwoche» 3/2004 vom 15.1.2004, S. 10.

#### Literatur

- Arbeitsgruppe KID (2001): Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen. Bern: Bundeskanzlei.
- Blum, Roger (2003): Anspruch auf Information aus erster Hand. In: «Neue Zürcher Zeitung», 16. 7. 2003, S. 15.
- Blum, Roger/ Gysin, Nicole (2000): Gutachten für die Bundeskanzlei über das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen. Bern: Institut für Medienwissenschaft (unveröffentlicht).
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Bern.
- Fischer, Nadja (2001): «Wir sind noch einmal davongekommen». Der Bundesrat im Abstimmungskampf zu den Militärvorlagen: Informationspolitik und Präsenz in der Presse. Basel: Institut für Medienwissenschaften.
- Möckli, Silvano (1987): Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien. Bern.
- Schönhagen, Philomen (2004): Soziale Kommunikation im Internet. Zur Theorie und Systematik computervermittelter Kommunikation vor dem Hintergrund der Kommunikationsgeschichte. Bern.
- Seiler, Hansjörg (2003): Der Bundesrat sollte nicht Partei sein. In: «Neue Zürcher Zeitung», 16. 7. 2003, S. 15.
- Wagner, Hans (1978): Kommunikation und Gesellschaft. Teil 1: Einführung in die Zeitungswissenschaft. München.
- Wagner Hans (1986): Vermittlungsverfassung in der Massenkommunikation. Zeitungswissenschaftliche Theorie der journalistischen und publizistischen Darstellungsformen. In: Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.): Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. Ein Textbuch zur Einführung in ihre Teildisziplinen. Wien, S. 182-189.