



Behördenkommunikation vor Abstimmungen

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
vom 21. November 2023**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 31. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates «Behördenkommunikation vor Abstimmungen» vom 21. November 2023¹ betreffend die ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. Januar 2024

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

¹ BBl 2024 64

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Die Öffentlichkeitsarbeit gehört zu seinen verfassungsrechtlichen Kernaufgaben des Bundesrates. Gemäss Artikel 180 Absatz 2 der Bundesverfassung² hat die Regierung «rechtzeitig und umfassend» über ihre Tätigkeiten zu informieren. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³ (RVOG) verpflichtet den Bundesrat auf eine «einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren» (Art. 10 Abs. 2 RVOG).

Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen. Gemäss Artikel 10a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976⁴ über die politischen Rechte (BPR) tut er das kontinuierlich und beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar und vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

Grundlage der Information des Bundesrates vor eidgenössischen Volksabstimmungen sind seine Erläuterungen zu den einzelnen Vorlagen. Diese stehen spätestens sechs Wochen vor einem Abstimmungstermin auf den Webseiten des Bundesrates und auf der App VoteInfo zur Verfügung. Sie werden ausserdem in Form des Abstimmungsbüchleins allen Stimmberechtigten zusammen mit den Abstimmungsunterlagen zugestellt. Gemäss Artikel 11 BPR müssen die Erläuterungen kurz und sachlich sein und den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen. Der Bundesrat holt die Argumente der Urheberkomitees von Volksinitiativen und Referenden bei den Komitees ein und räumt diesen in den Erläuterungen gleich viel Platz ein wie für die Argumente von Bundesrat und Parlament.

Zu jeder eidgenössischen Abstimmungsvorlage erstellt die Bundeskanzlei ein Erklärvideo; dieses basiert auf den Erläuterungen des Bundesrates und wird auf dem Videportal YouTube aufgeschaltet. Auf die Erläuterungen stützen sich auch die Kurzansprachen, die die zuständigen Mitglieder des Bundesrates im Namen der Gesamtregierung am Radio und im Fernsehen halten. Auf diese Kommunikationsaktivitäten wird zusätzlich in den sozialen Medien hingewiesen, namentlich mit Beiträgen des Bundesrates auf X (vormals Twitter) und Instagram. Die weiteren Kommunikationsaktivitäten vor Abstimmungen werden durch das jeweils federführende Departement organisiert, etwa die Auftritte der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers an Abstimmungsveranstaltungen und in Diskussionssendungen sowie die Informationen des Departements in den sozialen Medien und auf seiner Website.

² SR 101

³ SR 172.010

⁴ SR 161.1

Im Zusammenhang mit verschiedenen Abstimmungserläuterungen, die fehlerhafte Informationen enthielten, verlangte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) im Jahr 2018 Abklärungen von der Bundeskanzlei (BK), die für die Abstimmungserläuterungen zuständig ist. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der BK evaluierte, wie die Verlässlichkeit von quantitativen Angaben und Informationen über die Ausgangslage und Auswirkungen einer Vorlage verbessert werden können. In der Folge überarbeitete die BK die Prozesse für die Abstimmungserläuterungen und ergriff verschiedene Massnahmen zur Qualitätssicherung. Die GPK-N hat diese Massnahmen begrüsst.

Dennoch wurde die Behördenkommunikation vor Abstimmungen gelegentlich weiterhin öffentlich kritisiert, etwa die Angaben im Abstimmungsbüchlein oder die Kommunikation einzelner Bundesratsmitglieder. Diese Ausgangslage veranlasste die Geschäftsprüfungskommissionen am 25. Januar 2022, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen zu beauftragen. Gestützt auf die Evaluation der PVK vom 19. Juni 2023⁵ hat die GPK-N einen Bericht verfasst und diesen am 24. November 2023⁶ veröffentlicht. Sie hat den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis zum 16. Februar 2024 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass er sich mit seiner Informationstätigkeit vor eidgenössischen Volksabstimmungen in einem politisch sensiblen Bereich bewegt. Er erinnert in diesem Zusammenhang auch an die kontroversen parlamentarischen Debatten insbesondere in den 2000er Jahren und an die deutliche Ablehnung der sogenannten Maulkorb-Initiative im Jahr 2008. Volksabstimmungen sind ein zentrales Element des direktdemokratischen Systems der Schweiz. Parteien, Medien und Bevölkerung erwarten, dass der Bundesrat sich zu Volksabstimmungen äussert. Verfassung und Gesetz verpflichten ihn dazu und bestimmen die Regeln. Dabei gelten für ihn in Abstimmungskämpfen strengere Vorgaben als für andere Akteure. Seine Information muss stets mit der gebotenen Zurückhaltung erfolgen und zur offenen Willensbildung beitragen. Er darf die öffentliche Diskussion nicht lenken, dominieren oder manipulieren. Der Bundesrat darf keine Kampagnen führen, sondern muss sach-

⁵ Behördenkommunikation vor Abstimmungen, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 19. Juni 2023 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates; Behördenkommunikation vor Abstimmungen: Analyseraster zu den rechtlichen Grundsätzen und Fallstudien zu vier umstrittenen Abstimmungsvorlagen, Arbeitspapier der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 19. Juni 2023 im Rahmen der Evaluation zum Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Abrufbar unter: www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > GPK > Berichte > 21.11.2023 (Stand: 10.1.2024).

⁶ Behördenkommunikation vor Abstimmungen, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 21. November 2023. Abrufbar unter: www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > Aufsichtskommissionen > GPK > Berichte > 21.11.2023 (Stand: 10.1.2024).

lich bleiben und auch die Positionen von Minderheiten darlegen. Die Rolle des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen ist mithin komplex und die Grenze der zulässigen Informationstätigkeit nicht eindeutig zu ziehen. Für ihn selber steht dabei auch das Vertrauen der Öffentlichkeit auf dem Spiel, auf das er für seine Regierungstätigkeit angewiesen ist. Vor diesem Hintergrund nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung zum Bericht der PVK und zum Bericht und den Empfehlungen der GPK-N:

- Der Bundesrat teilt die Einschätzung der PVK und der GPK, wonach die Abstimmungserläuterungen eine grundlegende Informationsquelle sind, die in der Bevölkerung ein grosses Vertrauen geniesst und für die Willensbildung der Stimmberechtigten vor Abstimmungen zweckmässig und geeignet ist.
- Der Bundesrat teilt die Einschätzung der GPK, wonach die Bedeutung der Abstimmungserläuterungen als Informationsquelle zu begrüssen ist.
- Der Bundesrat teilt die Einschätzung der GPK, wonach die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf den Inhalt der Behördeninformationen vor Abstimmungen stets einzuhalten sind.
- Der Bundesrat stellt fest, dass die auf einer breiteren Datenbasis beruhenden, statistischen Untersuchungen der PVK zur Intensität der Behördeninformation vor Abstimmungen, namentlich auch bei den vier von der PVK spezifisch untersuchten Abstimmungen, zeigen, dass diese den Grundsatz der Verhältnismässigkeit einhalten und die GPK in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf sieht.
- Der Bundesrat stellt fest, dass die GPK sich in ihrer Kritik an der Behördenkommunikation vor Abstimmungen in erster Linie auf die Analyse von vier einzelnen Abstimmungsvorlagen stützt, bei denen die behördlichen Informationen zu öffentlicher Kritik geführt haben. Kritik an der Kommunikation des Bundesrates ist ernst zu nehmen, sie ist aber längst auch zum festen Bestandteil von Kampagnen geworden. Sie wird mitunter gezielt eingesetzt, um die Glaubwürdigkeit der Argumente des Parlamentes und des Bundesrates zu untergraben. Die Kampagnenführenden müssen sich dabei – anders als der Bundesrat – kaum an Vorgaben halten; das gilt es bei der Auseinandersetzung mit der Kritik an der Behördenkommunikation mitzubersücksichtigen. Der Bundesrat bedauert deshalb, dass die PVK nicht analysiert hat, ob und bei welchen Abstimmungsvorlagen solche Kritik unter Umständen zu Unrecht erfolgte.
- Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die GPK die Behördeninformation vor Abstimmungen insgesamt als «bedingt zweckmässig» beurteilt. Er bezweifelt, dass diese Gesamtbeurteilung angebracht ist, da die GPK sich dabei nicht auf die Feststellung systematischer, wiederkehrender Mängel stützt. Die wenigen bemängelten Punkte ergaben sich vielmehr aus der Analyse von bloss vier Abstimmungsvorlagen. Das Urteil beruht damit auf einer schmalen Datenbasis.

Mit der Stossrichtung der Empfehlungen der GPK-N ist der Bundesrat einverstanden. Er ist bereit, diese ganz oder teilweise anzunehmen. Die Stellungnahme des Bundesrates zu den einzelnen Empfehlungen folgt der Struktur des Berichts der GPK-N.

2.1 Wahrnehmung der Redaktionsverantwortung durch die Departemente

Empfehlung 1 Wahrnehmung der Redaktionsverantwortung durch die Departemente

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Departemente und die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten die Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen konsequent umsetzen, insbesondere auch zur Überprüfung der Einhaltung der rechtlichen Grundsätze, und dadurch den Redaktionsprozess nicht unnötig verlängern.

Wie die GPK-N hält der Bundesrat die Weisungen der BK vom 1. August 2020 für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates für klar genug und geeignet, um die Verantwortlichen in den Departementen bei der Erstellung der Abstimmungserläuterungen zu unterstützen. Er teilt die Ansicht der GPK-N, dass der Redaktionsprozess effizienter wird, wenn diese Weisungen befolgt werden.

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung an. Er wird dafür sorgen, dass in den Departementen und Ämtern die Weisungen der BK bei der Erstellung von Abstimmungserläuterungen von allen Beteiligten konsequent berücksichtigt werden. Im Weiteren sollen die zuständigen Departemente und Ämter dafür sorgen, dass insbesondere auch die an der Ausarbeitung der Abstimmungserläuterungen beteiligten Fachleute mit den Grundsätzen der Informationstätigkeit vor eidgenössischen Volksabstimmungen vertraut sind und ihre Verantwortung dafür wahrnehmen, dass die Erläuterungen keine inhaltlichen Fehler enthalten.

2.2 Einhaltung einer angemessenen Vier-Augen-Kontrolle

Empfehlung 2 Einhaltung einer angemessenen Vier-Augen-Kontrolle

Die GPK-N ersucht den Bundesrat dafür zu sorgen, dass im Rahmen des Redaktionsprozesses die inhaltliche Kontrolle der Abstimmungserläuterungen systematisch durch fachlich ausreichend qualifizierte Personen wahrgenommen und umgesetzt wird.

Der Bundesrat teilt die Ansicht der GPK-N, dass eine Kontrolle der Informationen und Zahlen immer von denjenigen Personen durchgeführt werden soll, die über das nötige fachliche Wissen verfügen. Deshalb sind die Fachleute der zuständigen Departemente und Ämter in den redaktionellen Prozess der Erstellung der Abstimmungserläuterungen eingebunden. Es kommt regelmässig vor, dass diese Fachleute zu umstrittenen Passagen der Erläuterungen Rücksprache nehmen mit weiteren Fachleuten aus ihrem oder einem anderen Amt oder Departement. Im Rahmen der Ämterkonsultation werden überdies die Fachleute des Bundesamtes für Statistik sowie aller weite-

ren von einer Vorlage betroffenen Ämter aufgefordert, die Abstimmungserläuterungen auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

Der Bundesrat erachtet die Empfehlung deshalb im Grundsatz für erfüllt. Er nimmt sie insofern teilweise an, als er im Zuge der Umsetzung von Empfehlung 1 dafür sorgen wird, dass auch die an der Erstellung der Erläuterungen beteiligten Fachleute ihre Aufgabe und Verantwortung kennen und sichergestellt wird, dass jede redaktionelle Änderung inhaltlich durch sie geprüft wird.

2.3 **Regelung der Kommunikation bei öffentlichen Äusserungen und Beiträgen in den sozialen Medien**

Empfehlung 3 Regelung der Kommunikation bei öffentlichen Äusserungen und Beiträgen in den sozialen Medien

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, eine Regelung der Kommunikation in Bezug auf die öffentlichen Äusserungen und Beiträge in den sozialen Medien zu erlassen. Dabei ist auch zu definieren, welche Behörde bzw. Ebene zu welchem Aspekt kommuniziert.

Die Nutzung der etablierten Kanäle (Abstimmungserläuterungen, Medienmitteilungen, Ansprachen/Statements in Radio und Fernsehen, Auftritte in Diskussionssendungen) ist in den Weisungen und den Strategie- und Grundlagendokumenten zur Behördenkommunikation weitgehend geregelt und hat sich in der Praxis eingespielt; für die neuen Kanäle, insbesondere die sozialen Medien, ist das aber noch nicht der Fall. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Artikel 10a BPR auch für die Informationstätigkeit in den sozialen Medien vor Abstimmungen gilt. Der Bundesrat teilt jedoch die Auffassung der GPK-N, dass eine praxisbezogene Regelung für die Nutzung dieser Kanäle im Vorfeld von Abstimmungen wünschenswert ist. Er weist zugleich darauf hin, dass die sozialen Medien sich in konstantem Wandel befinden und eine solche Regelung daher lediglich allgemeine Leitplanken vorgeben kann.

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung an. Er wird den Auftrag erteilen, das Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID) aus dem Jahr 2015⁷ zur Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung bis Herbst 2024 um Ausführungen zu den öffentlichen Äusserungen und Beiträgen in den sozialen Medien vor eidgenössischen Volksabstimmungen zu erweitern.

⁷ Abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrat > Aufgaben > Information und Kommunikation (Stand: 10.1.2024).

2.4 Grenzen der Kommunikationstätigkeit der Behörden vor Abstimmungen

Empfehlung 4 Grenzen der Kommunikationstätigkeit der Behörden vor Abstimmungen

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, in den Grundsätzen der Behördenkommunikation vor Abstimmungen den Umfang bzw. die Grenzen der zulässigen Information festzulegen. Er beachtet dabei den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Für den Bundesrat ist es selbstverständlich, dass jede behördliche Tätigkeit sich vollumfänglich im Rahmen der rechtlichen Vorgaben bewegen muss. Er anerkennt, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung sich bei der Informationstätigkeit vor eidgenössischen Abstimmungen in einem Spannungsfeld bewegen. Einerseits sollen sie mit ihrer kontinuierlichen Informationstätigkeit zur freien Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger beitragen; dabei müssen sie die Grundsätze der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit beachten. Andererseits darf der Bundesrat keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten. Die geforderte Objektivität ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung denn auch nicht mit Neutralität gleichzusetzen (vgl. bspw. BGE 145 I 282). Und schliesslich formulieren auch politische Akteure und Medien regelmässig die Erwartung, dass Bundesrätinnen und Bundesräte sich in Abstimmungsdebatten engagieren. Dies ergibt ein dynamisches Spannungsfeld, das sich bei jeder Abstimmungsvorlage anders präsentiert. Es ist darum wichtig, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung über den nötigen Spielraum für ihre Informationstätigkeit verfügen und diese den jeweiligen Erfordernissen und Entwicklungen anpassen können. In diesem Spannungsfeld lassen sich die Grenzen der zulässigen Informationstätigkeit nicht allgemein und eindeutig festlegen. Zur Informationstätigkeit des Bundesrates gehört auch, dass er in der Öffentlichkeit seine eigenen Argumente und diejenigen des Parlamentes vorbringt. Der Bundesrat macht diesbezüglich darauf aufmerksam, dass auch die Abstimmungserläuterungen, die von der GPK-N als zweckmässig und geeignet erachtet werden, die Argumente von Bundesrat und Parlament zugunsten oder zuungunsten einer Vorlage enthalten. Auch stellen sich die Mitglieder des Bundesrates heute regelmässig den Fragen der Medien und nehmen an Diskussionsendungen teil. Sie ermöglichen damit eine kritische Hinterfragung der Position von Bundesrat und Parlament und leisten mit der Teilnahme an diesen kontradiktorischen Auseinandersetzungen einen Beitrag zur freien Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Dennoch ist der Bundesrat bereit, auf den von der GPK festgestellten Klärungsbedarf bei der Auslegung des Informationsauftrages zu reagieren.

