



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Behördenkommunikation vor Abstimmungen**

## **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 19. Juni 2023

---

---

## Schlüsselbegriffe

---



### Freie Willensbildung

Die freie Willensbildung wird von der Bundesverfassung garantiert (Art. 34 Abs. 2). Dies bedeutet, dass die Kommunikation der Behörden vor Abstimmungen gewisse rechtliche Grundsätze wie Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit einhalten muss.

### Abstimmungsbüchlein des Bundesrates

Der Bundesrat muss die Abstimmungsvorlagen sachlich erläutern und die Meinungen der Minderheiten darlegen. Das Abstimmungsbüchlein mit den Erläuterungen wird von der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen verfasst.



### Öffentliche Äusserungen

Der Bundesrat organisiert eine Medienkonferenz, an der er die Stimmberechtigten über die Abstimmungsvorlagen und seine Positionen informiert. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher können sich danach im Namen des Bundesrates in den Medien, an Sitzungen oder in Debatten äussern.

### Beiträge in den sozialen Medien

Die Behörden verfügen über verschiedene offizielle Accounts in diversen sozialen Medien mit dem Ziel, Informationen zu verbreiten und mit einem grösseren Zielpublikum auszutauschen.



---

## Das Wichtigste in Kürze

**Die Behördenkommunikation vor Abstimmungen ist bedingt zweckmässig. Das Abstimmungsbüchlein mit den Erläuterungen des Bundesrates wird von der Bevölkerung breit genutzt. Die Weisungen der Bundeskanzlei für die Redaktion dieser Erläuterungen sind geeignet, doch die Departemente beachten sie wenig. Zudem haben die Departemente unterschiedliche Auffassungen über die Behördenkommunikation vor Abstimmungen und setzen sie unterschiedlich um. Die rechtlichen Grundsätze werden dennoch bis auf wenige Ausnahmen eingehalten.**

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2022 mit einer Evaluation der Behördenkommunikation vor Abstimmungen.

An ihrer Sitzung vom 25. Mai 2022 hat die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Nationalrates (GPK-N) beschlossen, dass sich die Evaluation mit den Weisungen, Strategien und Prozessen der Kommunikation vor Abstimmungen und deren Umsetzung befassen soll. Zudem solle die PVK bei vier Abstimmungen, bei denen die Kommunikation der Behörden kritisiert worden war, deren Inhalte untersuchen. Schliesslich solle sie die Unterschiede bei der Intensität der Behördenkommunikation sowie die Nutzung der kommunizierten Inhalte durch die Stimmbürgerinnen und -bürger prüfen.

Zu diesem Zweck unterzog die PVK die Grundlagen der Behördenkommunikation vor Abstimmungen einer Dokumentenanalyse. Ausserdem führte sie rund zwanzig Interviews mit Mitarbeitenden der Bundesverwaltung durch. Im Weiteren erteilte sie ein externes Mandat für die juristische Begleitung bei der Erarbeitung eines Analyserasters, das hauptsächlich dazu diente, die kommunizierten Inhalte bei vier Abstimmungen, bei denen die Kommunikation kritisiert worden war, zu beurteilen. Ferner führte die PVK statistische Analysen zu den Intensitätsunterschieden bei der Kommunikation und der Nutzung der kommunizierten Inhalte durch die Stimmbevölkerung durch. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse vorgestellt.

### **Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sind wichtig für die Willensbildung, die sozialen Medien spielen hingegen eine untergeordnete Rolle**

Die Analysen der PVK zeigen, dass das Abstimmungsbüchlein mit den Erläuterungen des Bundesrates und die Zeitungsberichte von grosser Bedeutung sind für die Willensbildung der Stimmbürgerinnen und -bürger, und zwar über alle Altersgruppen, Bildungsniveaus und politischen Gesinnungen hinweg. Die sozialen Medien hingegen sind deutlich weniger wichtig, wenn es darum geht, sich über Abstimmungen zu informieren – auch bei jungen Erwachsenen (Ziff. 6.1). Darüber hinaus ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Erläuterungen des Bundesrates hoch. Leicht verständlich sind sie hingegen nicht, zumal die rechtlichen Anforderungen, denen sie unterliegen, eine Vereinfachung erschweren (Ziff. 6.2).

---

### ***Die Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sind angemessen, werden aber von den Departementen wenig genutzt***

*Die Bundesverwaltung verfügt über zahlreiche Dokumente, die als Grundlage für die Behördenkommunikation vor Abstimmungen dienen. Diese sind kohärent und weitgehend klar (Ziff. 3.1). Die Grundsätze, die bei der Kommunikation vor Abstimmungen zu beachten sind, bleiben im allgemeinen Leitbild abstrakt, werden dagegen in den Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates angemessen konkretisiert (Ziff. 3.2). Die beteiligten Departemente nutzen die Weisungen jedoch wenig, weil sie davon ausgehen, dass die Bundeskanzlei (BK) die Einhaltung der rechtlichen Grundsätze kontrolliert. Dieses mangelnde Verantwortungsbewusstsein führt oft dazu, dass sich der Redaktionsprozess in die Länge zieht (Ziff. 4.1). Die Departemente überprüfen, ob die verschiedenen von den Verwaltungseinheiten vorbereiteten Kommunikationsinhalte angemessen sind, jedoch wird nicht immer eine Vier-Augen-Kontrolle durch Personen mit dem erforderlichen Fachwissen durchgeführt (Ziff.4.3).*

### ***Die Kompetenzverteilung ist in den Grundlagen für die Behördenkommunikation nicht umfassend geregelt, aber die Koordination in der Praxis ist angemessen***

*In Bezug auf die Abstimmungserläuterungen ist die BK für die Redaktion verantwortlich und die federführenden Departemente für die Inhalte. Zwar gibt es zwischen «Redaktion» und «Inhalt» eine Grauzone, doch stellt diese Aufgabenverteilung sicher, dass die BK die Verantwortung für die Angemessenheit und Rechtskonformität der Informationen wahrnimmt, während die Departemente in der Verantwortung stehen, genau, aktuell und detailliert zu informieren. Insgesamt wird der BK Professionalität im Redaktionsprozess bescheinigt, und ihre redaktionellen Anpassungen dienen dem Ziel, die rechtlichen Grundsätze einzuhalten. In Bezug auf öffentliche Äusserungen und Beiträge in den sozialen Medien lassen die Grundlagen für die Behördenkommunikation offen, welche Ebene zu welchem Aspekt kommunizieren muss. In der Praxis findet eine tägliche Koordination über die Konferenz der Informationsdienste (KID) statt. Die KID ist auch als Plattform für strategische Fragen und den Austausch von Best Practices hilfreich (Ziff. 3.3 und 4.2).*

### ***Die kommunizierten Inhalte entsprechen mehrheitlich – mit punktuellen Ausnahmen – den rechtlichen Grundsätzen***

*In den vier näher untersuchten Vorlagen wurden die rechtlichen Grundsätze der Behördenkommunikation vor Abstimmungen im Allgemeinen eingehalten, sprich die Inhalte waren vollständig, sachlich, transparent und verhältnismässig. Allerdings wurden zu jedem Grundsatz punktuelle Mängel festgestellt, die sich häufig mit der medialen Kritik an der Behördenkommunikation in diesen vier Fällen deckten: Die Abstimmungserläuterungen zum Referendum zum Filmgesetz waren unvollständig und nicht durchgehend transparent; die Detailausführungen in den Abstimmungserläuterungen zum Referendum zu den Kinderabzügen waren in einem Punkt eher argumentativ als faktenbasiert; die öffentlichen Äusserungen und die Beiträge in den sozialen Medien im Zusammenhang mit der Pestizidinitiative entsprachen nur teilweise dem Grundsatz der Sachlichkeit, und bei der Initiative «Für verantwortungs-*

---

volle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» (Konzernverantwortungsinitiative) ist die Transparenz und die Verhältnismässigkeit der Kommunikation infrage gestellt, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird (Ziff. 5.1).

**Die Auffassungen der Departemente zu einer verhältnismässigen Kommunikation und zur Grenze zwischen Information und Kampagne sind unterschiedlich**

Auffällig sind die unterschiedlichen Auffassungen der Departemente dazu, was unter einer verhältnismässigen Kommunikation zu verstehen ist: Einige legen den Begriff der Verhältnismässigkeit eng aus, weshalb ihre Kommunikation kaum über das hinausgeht, was standardmässig für sämtliche Abstimmungen vorgesehen ist; andere hingegen legen die Verhältnismässigkeit breiter aus, was dazu führt, dass sie sich bei bestimmten Abstimmungsvorlagen in zahlreichen Medien sowie an öffentlichen Veranstaltungen äussern und auch auf den sozialen Medien aktiv sind. Die Analysen der PVK zeigen, dass die Departemente die Grenze zwischen Information und Kampagne sehr unterschiedlich ziehen (Ziff. 4.1). Die Grundlagen für die Behördenkommunikation vor Abstimmungen verbieten es, eine «Kampagne» zu führen; allerdings wird der Begriff nicht genauer definiert (Ziff. 3.2). Bei der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative sah das Departement eine Kommunikation vor, die eher auf die Ablehnung der Initiative als auf die Information der Stimmberechtigten ausgerichtet war. Nach Ansicht der PVK überschritt die vorgesehene Art und Weise der Kommunikation die Grenze zwischen Information und Kampagne, was einer verhältnismässigen Kommunikation zuwiderläuft (Ziff. 5.1).

**Die Behörden kommunizieren vor Abstimmungen unterschiedlich intensiv, aber jeweils angemessen im Vergleich zum Umfang der Medienberichterstattung**

Obwohl es zwischen den Departementen unterschiedliche Auffassungen von Verhältnismässigkeit gibt, spiegelte die Kommunikation der Behörden vor den Abstimmungen im Grossen und Ganzen die Intensität der jeweiligen Medienberichterstattung wider. Der Bundesrat hatte keine dominante Position in der Berichterstattung der Medien, selbst nicht in Fällen wie der Konzernverantwortungsinitiative, in denen die Behörden intensiv kommunizierten. Dies spricht dafür, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Behördenkommunikation vor Abstimmungen im Allgemeinen eingehalten wird (Ziff. 5.2).