

**Behördenkommunikation vor Abstimmungen:
Analyseraster zu den rechtlichen Grundsätzen und
Fallstudien zu vier umstrittenen Abstimmungsvorlagen**

**Arbeitspapier der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
im Rahmen der Evaluation zum Behördenkommunikation
vor Abstimmungen**

vom 19. Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Analyseraster	3
1.1	Vollständigkeit/ <i>Exhaustivité</i>	3
1.2	Sachlichkeit/ <i>Objectivité</i>	5
1.3	Transparenz/ <i>Transparence</i>	6
1.4	Verhältnismässigkeit/ <i>Proportionnalité</i>	7
2	Fallstudien zu vier Abstimmungen	8
2.1	Referendum zu den Kinderabzügen	10
2.1.1	Abstimmungserläuterungen	10
2.1.2	Öffentliche Äusserungen und soziale Medien	11
2.2	Konzernverantwortungsinitiative	12
2.2.1	Abstimmungserläuterungen	12
2.2.2	Öffentliche Äusserungen	13
2.2.3	Soziale Medien	15
2.3	Pestizidinitiative	16
2.3.1	Abstimmungserläuterungen	17
2.3.2	Öffentliche Äusserungen	18
2.3.3	Soziale Medien	19
2.4	Referendum zum Filmgesetz	20
2.4.1	Abstimmungserläuterungen	21
2.4.2	Öffentliche Äusserungen	22
2.4.3	Soziale Medien	23
	Abkürzungen	25
	Literatur- und Dokumentenverzeichnis	26
	Impressum	28

1 Analyseraster

Die PVK erarbeitete ein Analyseraster, um die vier rechtlichen Grundsätze für die Kommunikation der Behörden vor Abstimmungen – Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit – zu konkretisieren. Das Raster beruht auf einer Übersicht der juristischen Literatur. Die Arbeiten wurden von Prof. Dr. Lorenz Langer im Rahmen eines externen Mandats juristisch unterstützt und begleitet. Es wurde verwendet, um die Angemessenheit der Grundlagen und der Inhalte der Behördenkommunikation vor Abstimmungen zu bewerten. Die analysierten Kriterien zu den vier Grundsätzen aus Artikel 10a Absatz 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte¹ werden in der Folge tabellarisch dargestellt, indem jeweils die betrachteten Kriterien aufgeführt und ihre Operationalisierung für die Analyse auf Deutsch und Französisch dargelegt wird sowie die Quellen, auf welche sich die PVK stützte, angegeben werden. Bisweilen werden die Kriterien für die verschiedenen Kommunikationsinhalte (Abstimmungserläuterungen des Bundesrates, öffentliche Äusserungen und Beiträge in den sozialen Medien) noch präzisiert.

Tabelle 1

1.1 Vollständigkeit/Exhaustivité

Kriterien	Operationalisierung	Quellen
Ausgewogenheit <i>Une information équilibrée</i>	Die Vor- und Nachteile einer Vorlage müssen dargelegt werden <i>Les avantages et inconvénients d'un projet doivent être présentés</i>	Biaggini, 2017, S. 413 Dubey, 2018, S. 1159 Tschannen, 2021, S. 699
– Spezifisch für Abstimmungserläuterungen – <i>Spécifique aux explications de vote</i>	Besondere Bedeutung wird Minderheitsmeinungen beigemessen. <i>Une importance particulière est accordée aux opinions minoritaires</i>	Widmer, 1989, S. 252-253
– Spezifisch für öffentliche Äusserungen – <i>Spécifique aux déclarations publiques</i>	Behörden können in die Kampagne eingreifen, um falsche Informationen zu korrigieren <i>Les autorités peuvent intervenir dans la campagne pour corriger une information erronée</i>	Dubey, 2018, S. 1162
Erläutern wichtiger Elemente <i>Explication des éléments essentiels</i>	Die wesentlichen Argumente für die Entscheidung müssen (kurz) dargestellt und erläutert werden. <i>Les arguments essentiels pour la décision doivent être (brièvement) présentés et expliqués</i>	Biaggini, 2017, S. 411 Martenet & von Büren, 2013, S. 62 Martenet & von Büren, 2021, S. 26

¹ Bundesgesetz von 17.12.1976 über die politischen Rechte (BPR; **SR** 161.1).

<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für Abstimmungserläuterungen - <i>Spécifique aux déclarations publiques</i> 	<p>Die Erläuterungen können durch eine Abstimmungsempfehlung ergänzt werden, was als vollständig angesehen werden kann</p> <p><i>Les explications peuvent être complétées par une recommandation de vote, ce qui peut être considéré comme exhaustif</i></p>	<p>Sägesser, 2014, S. 930-931</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für soziale Medien - <i>Spécifique aux médias sociaux</i> 	<p>Mehr Oberflächlichkeit erlaubt</p> <p><i>Superficialité plus grande admise</i></p>	<p>Pirker, 2017, S. 1374-1375</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für öffentliche Äusserungen - <i>Spécifique aux déclarations publiques</i> 	<p>Grösserer Spielraum für Eingriffe der Behörden während einer Kampagne unter Einhaltung der rechtlichen Kriterien</p> <p><i>Plus grande marge d'intervention des autorités au cours d'une campagne, dans le respect des critères juridiques</i></p>	<p>Dubey, 2018, S. 1162</p>
<p>Unmittelbarkeit</p> <p><i>Immédiateté</i></p>	<p>Informationen müssen früh in der Kampagne bereitgestellt werden</p> <p><i>L'information doit être fournie tôt dans la campagne</i></p> <p>Die Informationen müssen in einem Zug bereitgestellt werden</p> <p><i>L'information doit être fournie en une fois</i></p>	<p>Dubey, 2018, S. 1159</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für Abstimmungserläuterungen - <i>Spécifique aux explications de vote</i> 	<p>Die Abstimmungserklärungen müssen den aktuellen Wissensstand wiedergeben und bei Bedarf aktualisiert werden</p> <p><i>Les explications de vote doivent refléter l'état actuel des connaissances et être mises à jour si nécessaire</i></p>	<p>Langer, Bemerkung zuhanden PVK</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für soziale Medien - <i>Spécifique aux médias sociaux</i> 	<p>Möglichkeit, während der Kampagne reaktiv aktuelle Informationen bereitzustellen</p> <p><i>Possibilité de fournir de manière réactive des informations actualisées durant la campagne</i></p>	<p>Langer, 2014</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für öffentliche Äusserungen - <i>Spécifique aux déclarations publiques</i> 	<p>Pflicht zum schnellen Eingreifen, wenn dies aus relevanten Gründen erforderlich ist</p> <p><i>Devoir d'intervention rapide lorsque des motifs pertinents l'imposent</i></p>	<p>Martenet & von Büren, 2013, S. 60-61</p>

1.2 Sachlichkeit/Objectivité²

Kriterien	Operationalisierung	Quellen
Inhalt: Genauigkeit <i>Contenu: Exactitude</i>	Die Information muss korrekt sein <i>L'information doit être correcte</i>	Martenet & von Büren, 2021, S. 26 Tschannen, 2021, S. 699
	Die Information muss faktenbasiert sein <i>L'information doit être factuelle</i>	Martenet & von Büren, 2021, S. 25
	Die Argumente der Gegenseite müssen korrekt wiedergegeben werden <i>Les arguments de l'opposition doivent être reproduits de manière correcte</i>	Dubey, 2018, S. 1159 BGE 138 I 61, S. 82 BGE 139 I 2, S. 13 BGE 145 I 207, S. 216
	Die Einschätzungen müssen kohärent sein <i>Les appréciations doivent être cohérentes</i>	Dubey, 2018, S. 1159
Inhalt: Verständlichkeit <i>Contenu : Intelligibilité</i>	Die Informationen müssen klar und verständlich sein <i>L'information doit être claire et compréhensible</i>	Besson, 2003, S. 195
Form: Nüchternheit <i>Forme : sobriété</i>	Die Information muss in ihrer Form nüchtern sein <i>L'information doit être sobre dans sa forme</i>	Besson, 2003, S. 196 Dubey, 2018, S. 1159
	Informationen sollten in zurückhaltendem Tonfall vermittelt werden <i>L'information doit être transmise avec retenue dans le ton</i>	Dubey, 2018, S. 1159 Tschannen, 2021, S. 699

² Nach Langer (2020, 193) ist Vollständigkeit ein Kriterium von Sachlichkeit (siehe auch andere Autoren unter «Vollständigkeit», z. B. Dubey, 2018) und Sachlichkeit ist ein Synonym von Objektivität: «Das Kriterium der Sachlichkeit findet sich oft im Verbund mit der Forderung nach Objektivität; da «sachlich» und «objektiv» jedoch Synonyme sind, handelt es sich um einen Pleonasmus. Auch der Anspruch auf Vollständigkeit ist, in seiner Verwendung durch das Bundesgericht, wohl als Teilgehalt einer sachlichen Information zu verstehen». Für die PVK dient das Gesetz mit seinen vier Grundsätzen als Referenz. Aber zugleich können die Überschneidungen des Gesetzes zu Verwirrung führen (eine Information kann nämlich objektiv sein und unvollständig - oder vollständig und subjektiv).

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für öffentliche Äusserungen - <i>Spécifique aux déclarations publiques</i> | <p>Grosser Spielraum für die Form zusätzlicher Interventionen, wenn sie ein allgemeines Informationsdefizit beheben</p> <p><i>Grande marge de manœuvre sur la forme des interventions supplémentaires lorsque elles pallient à un déficit d'information générale</i></p> | <p>Martenet & von Büren, 2013, S. 62; 64; 77</p> |
|--|--|--|

Tabelle 3

1.3 **Transparenz/Transparence**

Kriterien	Operationalisierung	Quellen
Als solche dargestellten und erläuterte Unsicherheiten <i>Incertitudes présentées comme telles et expliquées³</i>	<p>Die Tatsache, dass es sich um eine Prognose handelt, muss klar kommuniziert werden</p> <p><i>Le fait qu'il s'agisse d'un pronostic doit être communiqué clairement</i></p> <p>Die Tatsache, dass eine Prognose (zukünftige) Ungewissheiten untermauert, einschliesslich der rechtlichen Einordnung einer Abstimmungsvorlage, muss klar kommuniziert werden.</p> <p><i>Le fait qu'un pronostic sous-tend des incertitudes (futures), y compris la qualification juridique d'un projet soumis à votation, doit être communiqué clairement</i></p> <p>Die Prognosen sollten so objektiv wie möglich sein.</p> <p><i>Les pronostics doivent être aussi objectifs que possibles</i></p> <p>Signifikante Unsicherheiten müssen erklärt werden</p> <p><i>Les incertitudes significatives doivent être expliquées</i></p>	<p>Langer, 2020, S. 197-198</p> <p>Martenet & von Büren 2021, S. 26</p> <p>BGE 145 I 207 S. 216</p> <p>BGE 147 I 297 S. 305</p> <p>BGer 1C_315/2018</p>
Gekennzeichnete Quellen und Art der Informationen	Die Tatsache, dass es sich um offizielle Interventionen handelt, muss klar erkennbar sein	Besson, 2003, S. 200

3 Dieses Kriterium fällt laut einigen Quellen auch unter die Sachlichkeit/Objectivité und die Vollständigkeit/Exhaustivité.

<i>Sources et nature de l'information clarifiées</i>	<i>Le fait qu'il s'agisse d'interventions officielles doit être clairement identifiable</i>	Martenet & von Büren, 2021, S. 26
	Bezifferte Schätzungen müssen abgeklärt worden sein	
	<i>Les estimations chiffrées doivent avoir été clarifiées</i>	
– Spezifisch für soziale Medien	Keine verdeckte Einflussnahme über die gesamte behördliche Kampagne	Langer, 2014, S. 946, FN 38
– <i>Spécifique aux médias sociaux</i>	<i>Pas d'influence cachée sur l'ensemble de la campagne des autorités</i>	
– Spezifisch für öffentliche Äusserungen	Keine verdeckte Einflussnahme über die gesamte behördliche Kampagne	Besson, 2003, S. 201-207
– <i>Spécifique aux déclarations publiques</i>	<i>Pas d'influence cachée sur l'ensemble de la campagne des autorités</i>	Martenet & von Büren, 2013, S. 26; 62; 64
	Keine behördliche Information von Teilöffentlichkeiten	Pirker, 2017, S. 1376
	<i>Pas d'information officielle de publics partiels</i>	
	Keine behördliche Unterstützung von privaten Komitees	
	<i>Pas de soutien des autorités aux comités privés</i>	

Tabelle 4

1.4 Verhältnismässigkeit/*Proportionnalité*⁴

Kriterien	Operationalisierung	Quellen
Verbot behördlicher Dominanz	Die Kommunikation darf nicht zu intensiv sein	Besson, 2003, S. 219
<i>Pas de position dominante des autorités</i>	<i>La communication ne doit pas être trop intensive</i>	
– Spezifisch für Abstimmungserläuterungen	Erläuterungen sollten zurückhaltend dargestellt werden	Pirker, 2017, S. 1375
– <i>Spécifique aux déclarations publiques</i>	<i>Les explications doivent être présentées de manière retenue</i>	

⁴ Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beruht auf einem Gleichgewicht zwischen ausreichend und zurückhaltend kommunizierten Informationen und beinhaltet Überschneidungen mit anderen Grundsätzen. Ausreichende Informationen entsprechen dem Kriterium «Erläuterung wichtiger Elemente» (Vollständigkeit) und zurückhaltend kommunizierte Informationen überschneiden sich teilweise mit den Kriterien «Ausgewogenheit» (Vollständigkeit) und «Form: Nüchternheit» (Sachlichkeit).

<p>Angemessene (finanzielle) Mittel für die Kommunikation</p> <p><i>Moyens (financiers) de la communication proportionnés</i></p>	<p>Die (finanziellen) Mittel für die Kommunikation stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Mitteln der an der Kampagne beteiligten privaten Akteure</p> <p><i>Les moyens (financiers) de la communication sont proportionnés par rapport à ceux des acteurs privés impliqués dans la campagne</i></p> <p>Die (finanziellen) Mittel für die Kommunikation stehen in einem angemessenen Verhältnis zur Größe der betreffenden Gebietskörperschaft</p> <p><i>Les moyens (financiers) de la communication sont proportionnés par rapport à la taille de la collectivité concernée</i></p> <p>Die (finanziellen) Mittel der Kommunikation stehen in einem angemessenen Verhältnis zum Gegenstand, über den abgestimmt wird</p> <p><i>Les moyens (financiers) de la communication sont proportionnés par rapport à l'objet soumis au vote</i></p>	<p>Besson, 2003, S. 208</p> <p>Martenet, 2022, S. 26</p> <p>Martenet & von Büren, 2013, S. 63-64</p> <p>Langer, 2020, S. 198</p> <p>Pirker, 2017, S. 1375</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Spezifisch für soziale Medien - <i>Spécifique aux médias sociaux</i> 	<p>Die Nutzung sozialer Medien ist an sich nicht unverhältnismäßig, aber die Gesamtkosten müssen gemessen werden</p> <p><i>L'utilisation des médias sociaux n'est pas disproportionnée en soi mais ses coûts totaux doivent être mesurés</i></p>	<p>Langer, 2014, S. 957-958</p> <p>Langer, 2020, S. 198</p> <p>Pirker, 2017, S. 1375-1376</p>

2 Fallstudien zu vier Abstimmungen

Die PVK bewertete die Anwendung der Richtlinien, Strategien und Prozesse bei der Erarbeitung der verschiedenen Kommunikationsinhalte sowie die Angemessenheit der Inhalte anhand von vier Abstimmungsvorlagen, bei denen die Behördenkommunikation in den Medien kritisiert wurde.

Zur Auswahl der Fälle erstellte die PVK zunächst eine Liste der eidgenössischen Volksabstimmungen, die seit dem 9 Februar 2020, als die von der Bundeskanzlei (BK) ergriffenen Verbesserungsmassnahmen erstmals umgesetzt wurden, bis zum 15. Mai 2022 durchgeführt wurden. Die Liste beinhaltete verschiedene Merkmale dieser Abstimmungen wie die Rechtsform, das zuständige Departement, die mediale Resonanz und die Kritik an der Kommunikation, die in den Medien erwähnt wurden.

Basierend darauf wählte die zuständige Subkommission an ihrer Sitzung vom 5. September 2022 vier Abstimmungen mit unterschiedlichen Merkmalen aus: das Referendum zu den Kinderabzügen, die Konzernverantwortungsinitiative, die Pestizidinitiative und das Referendum über das Filmgesetz. Diese Fälle unterzog die PVK einer eingehenden Analyse. Einerseits wurden die vorhandenen Verwaltungsdokumente und die produzierten Kommunikationsinhalte unter Anwendung des juristischen Analyserasters bewertet. Andererseits führte die PVK Interviews mit den Verwaltungseinheiten, welche die Kommunikation verantworteten (Tab. 5).

Tabelle 5

Eckwerte der ausgewählten Vorlagen für die Fallstudien

Vorlage Kurztitel	Referendum zu den Kinderabzügen	Konzernverantwortungsinitiative	Pestizidinitiative	Referendum zum Filmgesetz
Vollständige Bezeichnung	Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer	Initiative für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt	Initiative für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide	Änderung des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur
Rechtsform	Referendum	Initiative	Initiative	Referendum
Datum Abstimmung	27.09.2020	29.11.2020	13.6.2021	15.5.2022
Zuständiges Departement/Amt	EFD/ESTV	EJPD/BJ	WBF/BLW	EDI/BAK
Resonanz in den Medien (Anzahl Medienbeiträge) ¹	tief (170)	sehr hoch (703)	hoch (525)	eher tief (221)
Umfang öffentliche Äusserungen Bundesrat	keine	gross	eher gross	gering
Umfang Beiträge soziale Medien Bundesrat	gering	gross	gering	gering
Mediale Kritik	Bundesrat hat nur im minimalen Rahmen öffentlich Stellung bezogen	Kommunikation des Bundesrates war nicht objektiv und nicht verhältnismässig	Kommunikation des Bundesrates war nicht objektiv und der Bundesrat hat sich öffentlich zu stark exponiert	Fehler in den Abstimmungserläuterungen, der zu einer Präzisierung durch die BK führte

Legende: Daten zur Resonanz stammen vom Abstimmungsmonitor des Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich (fög); Umfang der öffentlichen Äusserungen: Informationen der Departemente; Beiträge in den sozialen Medien: Datenerhebung PVK.

¹ Abstimmungsmonitor fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich. Das Fög erfasst alle redaktionellen Beiträge, die sich zentral mit den Abstimmungsvorlagen auseinandersetzen und ab 12 Wochen vor dem Abstimmungsdatum in ausgewählten Medien erschienen sind. (fög, 2020a, S. 5).

In den folgenden Unterkapiteln werden für alle vier Fälle einzeln die Abstimmungserläuterungen, öffentlichen Äusserungen und Beiträge in sozialen Medien entlang des Rasters aus Kapitel 1 bewertet.

2.1 Referendum zu den Kinderabzügen

Der Bundesrat und das Parlament beabsichtigten bei der direkten Bundessteuer den maximalen Abzug für die Drittbetreuung von 10 100 auf 25 000 Franken pro Kind zu erhöhen. Sie wollten damit dazu beitragen, dass sich Familie und Beruf besser vereinbaren lassen und zugleich dem Fachkräftemangel entgegenwirken. Das Parlament beschloss zudem eine Erhöhung beim allgemeinen Kinderabzug von 6500 auf 10 000 Franken pro Kind, um Familien unabhängig von der Betreuungsform zu entlasten. Der Bundesrat sprach sich in der parlamentarischen Phase gegen diesen allgemeinen Abzug aus. Gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen; das Stimmvolk lehnte sie am 27. September 2020 ab.

Die Kommunikation des Bundesrates im Rahmen dieser Vorlage wurde kritisiert, da er abgesehen von den gängigen Informationen (Erläuterungen, Medienkonferenz, Erklärvideo und Ansprache des Bundesrates) keine Stellung bezog.⁵ Insbesondere die Absage des Vorstehers des federführenden Departements, dem EFD, bei der Arena war Thema in den Medien.⁶

2.1.1 Abstimmungserläuterungen

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates waren nach der Analyse der PVK *ausgewogen*, da die Vor- und Nachteile sichtbar und *die wichtigsten Argumente* von Bundesrat und Parlament sowie den beiden Referendumskomitees dargelegt wurden. Die Abstimmungserläuterungen erschienen im vorgesehenen zeitlichen Rahmen.

Die Informationen in den Abstimmungserläuterungen waren nach Auffassung der PVK mit Ausnahmen inhaltlich *genau*. Nach Aussagen in den Gesprächen werden die in den Abstimmungserläuterungen verwendeten Zahlen immer plausibilisiert und geprüft. Bei gewissen Schätzungen lässt man diese auch extern validieren. Oft werden diese Grundlagen jedoch schon früher, beispielsweise für die parlamentarische Phase, erarbeitet. In der detaillierten Ausführung zur Vorlage wurde ein Punkt eher argumentativ als deskriptiv formuliert. Dieser Teil der Abstimmungserläuterungen sollte jedoch sachlich verfasst sein und dürfte keine Argumente, Meinungen oder Wertungen enthalten.⁷ So wurde festgehalten, dass dank der Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs Personen vermehrt am Arbeitsmarkt teilnehmen und dadurch dem Fachkräftemangel entgegenwirken. Dies wiederum hätte die Schweizer Wirtschaft gestärkt.⁸ Da diese Kausalkette laut der Botschaft⁹ auf zahlreichen Annahmen

⁵ fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2020): Abstimmungsmonitor, Vorlagen vom 27.9.2020. Zürich, S. 15.

⁶ Ueli Maurer hat «kä Luscht» auf die Arena. In: Blick Online, 7.8.2020.

⁷ BK (2020, S. 13).

⁸ BK 2020: Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 27. September 2020, 49.

⁹ Botschaft des Bundesrates vom 9.5.2018 zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten), BBl 2018 3019, hier 3037.

basierte, war dies nach Auffassung der PVK für den allgemeinen Teil der Abstimmungserläuterungen nicht angemessen. Auch die Sprache war *nicht durchgehend klar und verständlich*, beispielsweise in folgender Passage: «Die Kosten [für Kinderbetreuung] müssen in einem engen Zusammenhang mit der eigenen Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit stehen»¹⁰. Was mit diesem Zusammenhang gemeint war, ist nicht nachvollziehbar. Auch die Terminologie des steuerbaren Einkommens oder des Versicherungsabzugs war möglicherweise nicht für alle Lesenden verständlich. Die Ausführungen in den Abstimmungserläuterungen erfolgten in einem nüchternen und sachlichen Ton. Wenn Zahlen auf Schätzungen basierten, wurde dies *transparent* dargelegt.

2.1.2 Öffentliche Äusserungen und soziale Medien

Abgesehen von der Medienkonferenz, dem Erklärvideo und dem Video mit der Ansprache wurde zur Thematik dieser Vorlage vom Bundesrat öffentlich nicht kommuniziert. Der federführende Bundesrat gab keine Interviews und nahm nicht an Fernsehsendungen wie Arena oder Infrarouge teil. Auch wurden keine Beiträge in sozialen Medien gepostet (abgesehen von den Posts der Bundeskanzlei [BK] zur Medienkonferenz etc.). Das interne Kommunikationskonzept des Generalsekretariats des EFD zur Vorlage sah neben den gängigen Massnahmen der Kommunikation, inkl. Erstellung eines Online-Dossiers und einem Faktenblatt mit Zahlen zur Vorlage für die Website keine weiteren Massnahmen vor.

Der Departementsvorsteher des EFD engagierte sich gemäss Interviewaussagen allgemein bei Vorlagen unter seiner Federführung je nach Interesse in unterschiedlichen Ausmass, jedoch nie mehr als bei drei bis vier Veranstaltungen. In den sozialen Medien äusserte sich der Departementsvorsteher oder das Departement nie selbst direkt zu einer Vorlage. Einzig teile man die Beiträge der BK. Wie aus den Interviews hervorging, legte man den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im EFD sehr eng aus, mit der Absicht keine Kampagne zu führen.

Als Grund für die Zurückhaltung wurde in Gesprächen genannt, dass der Bundesrat die vom Parlament eingebrachte Erhöhung der Kinderabzüge bei den direkten Bundessteuern von heute 6500 auf 10 000 Franken ablehnte und die Vorlage aus diesem Grund möglicherweise nicht aktiv vertrat.¹¹ Auch wurde genannt, dass die ablehnende Haltung der SVP Grund dafür war, dass sich der federführende Bundesrat zurückhielt. Diese Gegebenheiten können wie folgt eingeordnet werden: gemäss Artikel 10a Absatz 4 BPR vertritt der Bundesrat «keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung». Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass der Bundesrat immer in gleicher Intensität informieren muss. Er muss neben den Abstimmungserläuterungen nur dann zusätzlich informieren, wenn das Ziel der freien Meinungsbildung nicht gewährleistet ist. Dies schien nach der Einschätzung der befragten Personen bei der vorliegenden Vorlage nicht der Fall gewesen zu sein.

¹⁰ BK 2020, S. 47.

¹¹ Ueli Maurer hat «kä Luscht» auf die Arena. In: Blick Online, 7.8.2020.

2.2 Konzernverantwortungsinitiative

Die Konzernverantwortungsinitiative, die am 29. November 2020 an der Urne vom Stimmvolk zwar angenommen aber von den Ständen abgelehnt wurde, forderte, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz Menschenrechte und internationale Umweltstandards auch ausserhalb der Schweiz zu respektieren haben. Dazu hätten Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen und die Missachtung verbindlicher Umweltstandards haftbar gemacht werden sollen; unabhängig davon, wo die entsprechenden Handlungen vorstättendungen.

Ursprünglich beantragte der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft, die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.¹² Im Unterschied zur Regierung sprachen sich die Räte für einen Gegenvorschlag aus. Inhaltlich konnten sich die Räte jedoch nicht einigen. Am Schluss setzte sich die Version des Ständerates durch. Diese basiert auf Textvorschlägen der Verwaltung mit neuen Pflichten zur Berichterstattung und Sorgfaltsprüfung, die ihrerseits auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesrates zurückgingen.

Die Behördenkommunikation des Bundesrates wurde in den Medien verschiedentlich kritisiert. So wurde beispielsweise von der zuständigen Bundesrätin nach Medienberichten nicht sachlich und objektiv informiert sowie unverhältnismässig viel in den Abstimmungskampf investiert.¹³

2.2.1 Abstimmungserläuterungen

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates waren *ausgewogen*, da die Vor- und Nachteile sichtbar und die Argumente von Bundesrat und Parlament sowie vom Initiativkomitee dargelegt wurden. Die wichtigsten Elemente waren in den Abstimmungserläuterungen nach Einschätzung der PVK, abgesehen von einem Punkt, aufgeführt und daher bis auf diesen Punkt *vollständig*. Die Abstimmungserläuterungen zur Konzernverantwortungsinitiative hielten fest, dass sich zum Zeitpunkt ihrer Publikation die Anzahl der durch die Initiative betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) nicht abschätzen liess. Später im Rahmen der Medienkonferenz des Bundesrates vom 6. Oktober 2020 zur Vorlage und in darauffolgenden öffentlichen Äusserungen erwähnte die Departementsvorsteherin dann aber wiederholt, dass rund 80 000 KMU von der Initiative betroffen gewesen wären. Problematisch war, dass diese aus einer vom Gegenkomitee in Auftrag gegebene Studie stammende Zahl bereits zum Zeitpunkt des Redaktionsprozesses vorlag.¹⁴ Nach Angaben des Departements habe sich die Frage nach der Anzahl betroffenen Unternehmen erst im Verlauf der öffentlichen Diskussionen gestellt, doch widerspricht dieses Argument der expliziten Nennung dieses Aspekts in den Abstimmungserläuterungen. Für die PVK ist nicht nachvollziehbar, weshalb man diese Zahl nicht bereits in den Abstimmungserläuterungen

¹² BBl 2017 6335.

¹³ Z. B. Jeu trouble de KKS face aux entreprises responsables. In: *Domaine Public*, 2.12.2020; Die lügende Bundesrätin. In: *WOZ die Wochenzeitung*, 26.11.2020.

¹⁴ Sotomo (2020): Indirekter Gegenvorschlag des Nationalrats zur VI «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt». Zürich.

eingebraachte um die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vollständig, unmittelbar und kohärent zu informieren.

Die Informationen in den Abstimmungserläuterungen zu einer sehr komplexen Materie waren nach Auffassung der PVK allgemein *sachlich*, klar und verständlich. In der Detailausführung wurde festgehalten, dass die neuen Haftungsregeln in dieser Form international einmalig gewesen wären. Diese Aussage mag zwar korrekt und bereits in der Botschaft erwähnt worden sein, obschon sie von einzelnen Expertinnen und Experten bestritten wurde. Ihre Relevanz hätte aber besser eingeordnet werden müssen, damit klar geworden wäre, dass aus dieser Einmaligkeit den Schweizer Unternehmen ein Nachteil erwachsen könnte. Die Argumente vom Initiativkomitee wurden so widergegeben, wie sie vom Komitee eingereicht wurden, obwohl seitens Verwaltung bei gewissen Punkten Skepsis bezüglich der Korrektheit bestand.

Die Abstimmungserläuterungen waren nach der Bewertung der PVK *transparent*. Konkrete Prognosen oder Zahlen waren in den Abstimmungserläuterungen keine zu finden.

2.2.2 Öffentliche Äusserungen

Neben der Eröffnungsmedienkonferenz wurden mit der Departementsvorsteherin zwischen dem 7. Oktober und dem 19. November 2020 20 Interviews geführt, und sie nahm an sieben öffentlichen Auftritten sowie der Fernsehsendungen Arena und Infrarouge teil.¹⁵

Die von der PVK analysierten Aussagen in den Interviews waren grundsätzlich *ausgewogen* und beinhalten die wichtigsten Argumente. Die Departementsvorsteherin unterstrich jeweils die Nachteile der Initiative in den Interviews, erwähnte aber oft auch den positiven Grundsatz, wie «Der Bundesrat und das Parlament teilen die Ziele der Initiative, nämlich die Stärkung der Menschenrechte und des Umweltschutzes. Aber die Initiative ist zu radikal».¹⁶

Inhaltlich waren die öffentlichen Äusserungen *nicht durchgehend genau*. So wurden in Zeitungsinterviews Argumente durch die Departementsvorsteherin so vereinfacht, dass diese inhaltlich nicht mehr korrekt waren, wie beispielsweise: «Cette initiative demande autre chose : que moi je sois responsable des dommages que vous causez»¹⁷. Eine ähnliche Formulierung wurde in der Gewerbezeitung gewählt: «Ich habe schon als Kind gelernt, dass ich für eigene Fehler geradestehen muss. Kann ich aber auch die Verantwortung für die Fehler von anderen übernehmen?»¹⁸ Dass zwischen zwei Unternehmen (oder hier Personen) gemäss dem Initiativtext eine Abhängigkeit bestehen muss, damit die Haftungsregeln greifen, wurde in diesen Aussagen ausgeblendet

¹⁵ Angaben des GS-EJPD zuhanden der PVK.

¹⁶ Die Unternehmen haften bereits heute. In: CH-Media, 7.10.2020.

¹⁷ Les initiants n'ont pas le monopole du cœur. In: Le Matin Dimanche, 18.10.2020.

¹⁸ Die Initiative betrifft auch KMU. In: Schweizerische Gewerbezeitung, 6.11.2020.

Ähnlich auch: Initiative pour des entreprises responsables «Il serait mal vu d'imposer nos tribunaux à l'étranger». In: Le Temps, 6.11.2020.

bzw. im ersten Fall nur auf entsprechende Nachfrage verdeutlicht. Auch suggerierte die Departementsvorsteherin in einem Interview beim Schweizer Bauer, dass gewisse Kreise auf die Idee kommen könnten, ähnliche Haftungsregelungen bei der Landwirtschaft einzuführen, zum Beispiel bei den Umweltauflagen oder beim Tierwohl,¹⁹ obwohl diese Themen nichts mit der Konzernverantwortungsinitiative zu tun hatten. Auch wurde verschiedentlich auf die Aussage eines einzelnen KMU hingewiesen, welches im Falle einer Annahme 11 000 Zulieferfirmen hätte kontrollieren müssen.²⁰ Nach Aussage aus den Interviews werden alle öffentlich verwendeten Zahlen überprüft. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass sichergestellt werden konnte, dass alle 11 000 Zulieferfirmen auf eine Abhängigkeit gegenüber dem erwähnten KMU geprüft wurden.

Während die PVK die Sachlichkeit punktuell als nicht respektiert bewertete, waren die Aussagen in der Regel *transparent*. So wurde beispielsweise konsequent erwähnt, dass es sich bei den 80 000 KMU beruhend auf einer Studie um eine Schätzung handelte. Auch Unsicherheiten mit Blick auf die Umsetzung wurden dargelegt.

Auch wenn die Behördenkommunikation im Rahmen der Konzernverantwortungsinitiative nach Auffassung der PVK von der Intensität her *verhältnismässig* war, so war sie von der Art und Weise der Kommunikation nicht verhältnismässig. Die mediale Diskussion zur Konzernverantwortungsinitiative war emotionsgeladen, personalisiert und teils dramatisch in der Darstellung.²¹ Dass der Bundesrat in diesem Kontext im Vergleich zu anderen Vorlagen vermehrt öffentlich kommunizierte, ist für die PVK nachvollziehbar und wird nicht als unverhältnismässig eingestuft. Auch war es nach Interviewaussagen das Ziel der Kommunikation, den indirekten Gegenvorschlag zu erläutern, der nach Auffassung des EJPD in der öffentlichen Wahrnehmung zu wenig verstanden wurde. Gleichzeitig war die Kommunikationsstrategie des EJPD im Rahmen dieser Vorlage nicht in erster Linie auf eine breite Information der Stimmbevölkerung, sondern sehr stark auf das Gewinnen der Vorlage ausgerichtet. So war dem Kommunikationskonzept des EJPD zur Abstimmung zu entnehmen, dass man das eigene Engagement ergänzend zur Kampagne der überparteilichen Allianz ausrichtete.²² Der Fokus der Argumentation sowie die dafür verwendeten Kanäle wurden laufend diskutiert, wie die PVK den Protokollen der Arbeitsgruppe KVI (AG KVI) entnahm. Die AG KVI setzte sich aus Personen vom GS-EJPD und dem Bundesamt für Justiz (inkl. Direktionsmitglieder) zusammen und traf sich in den rund 3 Monaten vor der Abstimmung sechs Mal. Auch wurde in der AG KVI diskutiert, wie man Argumente in der Öffentlichkeit platzieren soll, damit sie gut ankommen, und welche Kantone noch abgedeckt werden sollen. Das Kommunikationskonzept hielt zudem fest, dass ein Netzwerk mit Politikerinnen und Politikern und der Wirtschaft durch das Generalsekretariat des EJPD hätte aufgebaut werden sollen. Gemäss Protokoll der AG

¹⁹ Die Firmen nicht noch mehr belasten. In: Schweizer Bauer, 31.10.2020.

²⁰ Z.B. Die Firmen nicht noch mehr belasten. In: Schweizer Bauer, 31.10.2020.

²¹ fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2020):

Abstimmungsmonitor, Vorlagen vom 29.11.2020, Zürich, 6.

²² «Die überparteiliche Allianz gegen die KVI («Nein-Allianz zur extremen UVI») fährt drei Kampagnen: 1. die überparteiliche Allianz [...] 2. Wirtschaftskomitee [...] 3. Zielgruppen-Kampagne. Das Engagement des BR gegen die KVI ist ergänzend zu diesen Kampagnen.» (Kommunikationskonzept Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt». Abstimmung vom 29.11.2020).

KVI sollte das Netzwerk der Verbreitung der Botschaften des Departements dienen. Zur reinen Information der Bevölkerung nach gesetzlichem Auftrag wäre ein solches Netzwerk jedoch nicht notwendig. Zudem wäre die Verbreitung von Informationen auf dem Wege nicht transparent, da der ursprüngliche Absender nicht erkennbar wird. Nach einer Interviewaussage war es das Ziel, dass man dadurch erfuhre, wie andere Akteure kommunizieren. Während sich andere Interviewpartner nicht mehr daran erinnerten, ob das Netzwerk auch umgesetzt wurde. Nach Auffassung von Prof. Müller in einem Gutachten für die Bundeskanzlei dürfen die Behörden Meinungsforschung betreiben, um den Stand der Kenntnisse der Bevölkerung über Abstimmungsvorlagen zu prüfen. Meinungsforschung dürfe aber nicht dazu dienen, die Stimmberechtigten zu beeinflussen.²³ Das Kommunikationskonzept und die Diskussionen in der AG KVI gingen allerdings klar in diese Richtung.²⁴

2.2.3 Soziale Medien

Die Kommunikation des EJPD in den sozialen Medien zur Konzernverantwortungsinitiative erfolgte über das Twitter-Konto des Departements. In den knapp zwei Monaten vor der Abstimmung wurden insgesamt 34 Tweets (exkl. den Beiträgen der BK zur Medienkonferenz, zum Erklärvideo und dem Video mit der Ansprache) abgesetzt. Zur Konzernverantwortungsinitiative wurde jeweils in Tweets, wie im folgenden Beispiel, auf eine öffentliche Äusserung (Interview, Auftritt) hingewiesen.

Abbildung 1

Beispiel eines Beitrags in soziale Medien des EJPD I



Quelle: Twitter

Wie in den sozialen Medien üblich, waren die Beiträge kurz und dadurch zugespitzt. *Sachlichkeit* und *Ausgewogenheit* war in der Konsequenz weniger möglich, als bei Interviews oder öffentlichen Auftritten. Wie einleitend erwähnt, wurde im Rahmen

²³ Rhinow, René / Riklin, Alois / Blum, Roger (2001): Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID). Bern, 32.

²⁴ Laut der Stellungnahme des EJPD vom 28.03.2023 zum Entwurf dieses Dokuments zeigt dies letztlich «vor allem eine intensive Auseinandersetzung mit der Entwicklung der öffentlichen Debatte, [...] ohne dass daraus auf konkrete Handlungen geschlossen werden kann.» Die Protokolle der AG KVI, welche die Kommunikation während der Kampagne begleitete, enthalten jedoch Hinweise auf eine nicht verhältnismässige Behördenkommunikation. Zudem wurden die Grundsätze der Behördenkommunikation, wie in den obigen Absätzen dargelegt, in verschiedenen öffentlichen Äusserungen nicht eingehalten.

öffentlicher Äusserungen ein KMU genannt, das im Falle einer Annahme der Initiative 11 000 Zulieferfirmen hätte kontrollieren müssen. Dies wurde auch in einem Tweet der Departementsvorsteherin des EJPD thematisiert (siehe Abb. 1). Auch wenn der Tweet klar festhält, dass es sich um ein Zitat eines Dritten handelte, so kann hier nicht von einer sachlichen Information gesprochen werden. Der Inhalt ist kaum überprüfbar und unklar ist, ob dieses Beispiel auch repräsentativ ist. Der Tweet eines Zitats zu einem einzelnen Argument gegen die Initiative ist zwar nicht ausgewogen, aber durch den Link wurde zumindest *Transparenz* geschaffen. In rund der Hälfte der Tweets wurde der Gegenvorschlag explizit erwähnt (siehe Abb. 2). Dies entsprach dem Ziel des EJPD, die Information der Öffentlichkeit über diesen zu stärken.

Abbildung 2

Beispiel eines Beitrags in soziale Medien des EJPD II



Quelle: Twitter

Das Kommunikationskonzept des EJPD zur Abstimmung führte die Absicht weiterer Twitteraktivitäten via Pro-Komitee, Parteien und weiteren Organisationen auf. Dies könnte als verdeckte Einflussnahme ausgelegt werden und wäre *nicht transparent*.²⁵ Nach Aussagen in den Interviews gab es jedoch keine solche Aktivitäten.

Im Vergleich zu anderen Vorlagen wurde der Twitter-Account des Departements bei der Konzernverantwortungsinitiative sehr ausgeprägt genutzt. Mit Blick auf die Intensität des Abstimmungskampfes auf allen Seiten wird dies durch die PVK als *verhältnismässig* eingestuft.

2.3 Pestizidinitiative

Die Pestizidinitiative forderte ein Verwendungsverbot von synthetischen Pestiziden sowie ein Einfuhrverbot von Lebensmitteln, die synthetische Pestizide enthalten oder mithilfe solcher hergestellt worden sind. Die Initiative wurde am 13. Juni 2021 an der Urne abgelehnt.

Die inhaltlich verwandte eidgenössische Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung» kam am selben Sonntag zur Abstimmung. Obwohl es sich um

²⁵ Besson, 2003, 200.

separate Vorlagen handelte, wurden die beiden Initiativen oft «im Doppelpack» thematisiert.²⁶ Zu beiden Initiativen wurde kein Gegenvorschlag ausgearbeitet. Zustimmung fand jedoch eine parlamentarische Initiative der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S, Pa. Iv. 19.475), welche die gesetzliche Verankerung eines Absenkpflads mit Zielwerten für das Risiko beim Einsatz von Pestiziden verlangte. Oft wurden diese Parlamentarische Initiative und die Massnahmen in der Agrarpolitik 22 des Bundesrates von den Gegnern als gute Antworten auf die beiden Initiativen präsentiert.

2.3.1 Abstimmungserläuterungen

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates waren aufgrund der Sichtbarkeit der Vor- und Nachteile *ausgewogen*. Die *wichtigsten Argumente* von Bundesrat und Parlament sowie vom Initiativkomitee wurden dargelegt. Die Abstimmungserläuterungen erschienen im vorgesehenen zeitlichen Rahmen.

Die Informationen in den Abstimmungserläuterungen waren nach Auffassung der PVK inhaltlich grundsätzlich *genau, klar* und *verständlich*. Die Detailausführungen hielten fest, dass die verkaufte Menge an Pflanzenschutzmitteln, die ausschliesslich in der konventionellen Landwirtschaft eingesetzt werden dürfen, abgenommen habe. Diese Aussage mochte zutreffen, war aber gleichzeitig ungenau. Kritikerinnen und Kritiker merkten an, dass der Gebrauch von Pflanzenschutzmitteln mengenmässig zwar abgenommen habe, diese Mittel aber stärker geworden seien.²⁷ Um die Verständlichkeit der Abstimmungserläuterungen zu verbessern, befand sich zu Beginn des Prozesses noch eine weitere Grafik im Entwurf. Wie auch in anderen Fällen von ursprünglich vorgesehenen Grafiken erwies sich diese als potenziell missverständlich und wurde wieder gelöscht, da in den Redaktionssitzungen der BK mit dem Departement und dem Amt grosser Wert auf Eindeutigkeit gelegt wurde.

Die Abstimmungserläuterungen waren nach der Bewertung der PVK *transparent*. Auch wurden verschiedene Unsicherheiten thematisiert, wie beispielsweise das Erreichen von Ausnahmeregeln im WTO-Recht (da gewisse Punkte der Initiative im Widerspruch dazu standen) oder der Unklarheit bei der Definition des Begriffs «synthetische Pestizide».²⁸ Zahlen wurden in den Abstimmungserläuterungen keine verwendet.

²⁶ fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2021): Abstimmungsmonitor, Vorlagen vom 13.6.2021. Zürich, 4.

²⁷ Siehe dazu die Diskussion in: Seit Jahrzehnten zählen wir jedes Schweizer Huhn, aber nicht die leeren Pestizidkanister. In: Republik 7.6.2021.

²⁸ BK (2021): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 13.6.2021, 31.

2.3.2 Öffentliche Äusserungen

Neben der üblichen Eröffnungsmedienkonferenz nahm der Departementsvorsteher auch an der Arena und an Infrarouge teil²⁹ und gab sechs Interviews in Zeitungen³⁰. Er nahm an keinen öffentlichen Anlässen wie Podien, Veranstaltungen etc. zur Thematik teil. Für die Abstimmungen unter der Federführung des WBF wurde ein spezifisches Kommunikationskonzept erstellt. Dieses hielt die Kommunikationsziele mit den wichtigsten Botschaften und Argumenten sowie die Strategie und die Organisation für die Abstimmung fest. Eine systematische Analyse verschiedener Argumente wurde nach Interviewaussagen nicht erarbeitet und die Zielgruppen waren sehr allgemein definiert (Politik, Medien, Öffentlichkeit etc.).

Die von der PVK analysierten Aussagen in den Zeitungsinterviews resp. Fernsehsendungen waren grundsätzlich *ausgewogen*. So wurde stets betont, dass man die Grundanliegen der Initiative teile. Die wichtigsten Argumente wurden mehrheitlich dargestellt. Nie angesprochen wurden jedoch, dass der Bundesrat in einer Übergangszeit von zehn Jahren Ausnahmen hätte bewilligen können und dass das Pestizidverbot generell und nicht nur in der Landwirtschaft gegolten hätte.

Inhaltlich wurden Aussagen in den öffentlichen Äusserungen oft verkürzt, nach Auffassung der PVK aber *korrekt* dargestellt. Wie in den Abstimmungserläuterungen wurde auch in den Interviews verschiedentlich erwähnt, dass das Volumen an verwendeten Pestiziden abgenommen habe. Nicht angemerkt wurde, dass in der Zwischenzeit die Pestizide auch stärker wurden. Die Anliegen und die Folgen der Initiative wurden vom Departementsvorsteher vereinzelt polemisch dargestellt, sowohl inhaltlich wie auch von der Wortwahl her: «L'hypocrisie, c'est que ces initiatives augmenteraient le tourisme alimentaire. Aller faire ses courses à l'étranger en voiture, ça pollue aussi. Et ça, c'est complètement schizophrène!».³¹

Unsicherheiten wurden in den Interviews *transparent* ausgewiesen, so wie beispielsweise beim Argument der Versorgungssicherheit. Dieses sah der Bundesrat bei Annahme der Initiative in Gefahr. Der Departementsvorsteher sagte aber nicht, dass sie nicht mehr hätte gewährleistet werden können.

In der Öffentlichkeit war die Thematik der Initiative sehr präsent und umstritten.³² Dazu gab es im Vergleich mit anderen Vorlagen eine grossen Zahl an Zeitungsartikeln³³. Gleichzeitig war der Bundesrat mit Blick auf seine Äusserungen nicht sehr präsent in der Öffentlichkeit, weshalb die Intensität der Behördenkommunikation von der PVK als *verhältnismässig* eingestuft wurde.

²⁹ Angaben des GS-WBF zuhanden der PVK.

³⁰ Recherche durch die Parlamentsbibliothek.

³¹ Sus aux pesticides! In: La Liberté, 24.3.2021.

³² Pestizid-Initiative: Kampagne gezeichnet von Vandalismus. In: Nau, 14.5.2021.

³³ fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2022): Abstimmungsmonitor, Vorlagen vom 15.5.2022. Zürich, 3.

2.3.3 Soziale Medien

Die Kommunikation des WBF in den sozialen Medien zur Vorlage erfolgte über Facebook und Twitter. In den knapp zwei Monaten vor der Abstimmung wurden vier Beiträge (exkl. den Beiträgen der BK zur Medienkonferenz, den Erklärvideos und dem Video mit der Ansprache) abgesetzt. Bei drei Posts zur Pestizidinitiative wurde, wie in den folgenden Beispielen, auf einen Besuch bei einem Landwirtschaftsbetrieb oder bei einem Produzenten hingewiesen.

Abbildung 3

Beispiele von Beiträgen in soziale Medien des WBF



Quelle: Twitter

In den Beiträgen auf Twitter und Facebook wurden keine Argumente aufgeführt, und wie in Abbildung 3 ersichtlich, blieben die Aussagen wenig konkret. Die *Vollständigkeit* war dabei nur bedingt gegeben. In zwei Beiträgen wurde einzig gesagt, dass man ein namentlich genanntes Unternehmen besuchte und die Konsequenzen der Initiative aufgezeigt wurde (siehe Abb. 3). Dazu wurden Fotos vom Besuch gepostet. Weder im Beitrag noch in einem eingefügten Link waren Argumente dazu zu finden. Bei einem Beitrag war zudem nicht ersichtlich, was die Erkenntnisse für den Abstimmungsentscheid bedeuten (siehe Abb. 3 links).³⁴ Ein weiterer Beitrag verwies auf den «Massnahmenplan sauberes Trinkwasser» des Bundesrates, welcher konkrete Lösungen bereitstellte. Diese Kommunikation war jedoch problematisch, da davon gesprochen wurde, dass die neuen Gesetzesbestimmungen konkretere Lösungen bringen, gleichzeitig sich dieser Massnahmenplan aber erst in Konsultation befand. Dies wurde im Beitrag nicht ersichtlich, was gegen eine sachliche Kommunikation spricht.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) lud im Auftrag des Departements Medienschaffende zu einem Rundgang und einem Austausch mit dem Departementsvorsteher auf einem Bauernhof ein. Die Vorgabe vom GS-WBF war, diesen Anlass auf einem Bio-Betrieb durchzuführen, dessen Betreibende gegen die beiden Vorlagen stimmten. Dabei wurde vom GS-WBF auch ein Video aufgenommen, welches im Anschluss über die Website verbreitet wurde. Im Video war das Logo von Bio Suisse ersichtlich. Aufgrund der Möglichkeit einer missverständlichen Wahrnehmung des gezeigten Labels in Verbindung mit der Abstimmungsempfehlung von Bio Suisse, die für ein «Ja» bei der Initiative eintrat, hat das GS-WBF das Video nach Beschwerden

³⁴ Darüber hinaus lässt sich fragen, ob es angemessen ist, wenn der Bundesrat in seiner öffentlichen Kommunikation prominent einzelne Betrieben eine Plattform und dadurch Werbung bietet.

kurz darauf wieder vom Netz genommen.³⁵ Auch die BK hat nach eigenen Aussagen das Gespräch zum WBF in dieser Thematik gesucht.

Der zuständige Bundesrat nutzte die sozialen Medien, abgesehen vom bereitgestellten Video, zurückhaltend; die Kommunikation auf diesen Kanälen wird von der PVK daher grundsätzlich als *verhältnismässig* bewertet.

2.4 Referendum zum Filmgesetz

Die Änderung des Filmgesetzes, die das Stimmvolk am 15. Mai 2022 annahm, sah eine Investitionspflicht und eine Quote von europäischen Produktionen für Streamingdienste vor. Gegen diese Gesetzesänderung kam das Referendum zustande.

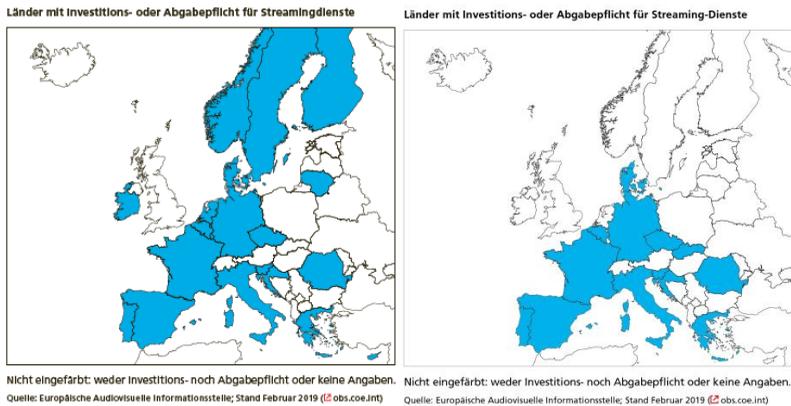
In einer Fernsehsendung kritisierte die Moderation, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates eine irreführende Karte zur Investitions- oder Abgabepflicht für Streamingdienste enthielten. Daraufhin wurden in vier Kantonen Beschwerden eingereicht. Auf der ursprünglich in den Abstimmungserläuterungen abgebildeten Karte, waren alle Länder Europas mit einer Investitions- oder Abgabepflicht für Streaminganbieter blau eingefärbt (siehe Abbildung 4, linke Karte). Zu den Ländern mit einer Investitionspflicht wurden dabei auch jene zehn Länder gezählt, deren Gesetze für Streaming-Anbieter nur eine generell formulierte Vorgabe kannten, wonach sie die Produktion und den Zugang zu europäischen Filmen, wenn möglich, fördern sollen. Mit der Zusammenfassung beider Kategorien führten die Erläuterungen also nicht nur die Länder auf, die eine Investitionsverpflichtungen kannten, wie der Titel suggerierte. Die BK reagierte im Anschluss mit einer Medienmitteilung und einer Richtigstellung mit zusätzlichen Erklärungen auf der Website.³⁶ Diese Präzisierung beinhaltete auch eine Karte, in der nur die Länder eingefärbt waren, die eine konkret ausgestaltete Investitions- oder Abgabepflicht kannten (siehe Abbildung 4, rechte Karte). Gleichzeitig passte die BK einen Fehler (Slowakei) in der elektronischen Version der Abstimmungserläuterungen³⁷ an. Die BK liess die Abstimmungserläuterungen nicht neu verschicken.

³⁵ Antwort des Bundesrates vom 18.8.2021 auf die Anfrage 21.1036 «Pestizid-Initiative. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verwirren, indem man die Tatsachen vermischt?!».

³⁶ BK (2022): Präzisierung zu einer Karte in den Abstimmungserläuterungen zur Änderung des Filmgesetzes, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20220515/aenderung-des-filmgesetzes.html>.

³⁷ BK (2022): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 15.5.2022, 13.

Karten zur Investitions- oder Abgabepflicht für Streamingdienste in den Abstimmungserläuterungen und in der Präzisierung der BK vom 13.4.2022



Quelle: Bundeskanzlei

2.4.1 Abstimmungserläuterungen

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates waren nach Einschätzung der PVK ausgewogen, da die Vor- und Nachteile sichtbar und die wichtigsten Argumente von Bundesrat und Parlament sowie dem Referendatskomitee dargelegt wurden. Die Abstimmungserläuterungen führten die wichtigsten Elemente der Vorlage auf. Nicht alle Argumente waren jedoch mit dem Versand der Abstimmungserläuterungen aufgrund des festgestellten Fehlers und der Richtigstellung respektive der nachträglichen Anpassung der Karte unmittelbar ersichtlich.

Die Abstimmungserläuterungen waren, abgesehen vom erwähnten Fehler respektive der Ungenauigkeit und nach Auffassung der PVK, inhaltlich *genau*. Die Karte beruht auf einem Bericht einer Fachstelle des Europarates. Die Abstimmungserläuterungen führten die Quelle auf, was Transparenz schuf. Um eine leichte Lesbarkeit der Abstimmungserläuterungen zu erhalten, wurden die Informationen des Berichtes vereinfacht. So vereinte die Karte in den Abstimmungserläuterungen zwei Karten aus dem Bericht, diejenige der Länder mit einer Investitions- und diejenige der Länder mit einer Abgabepflicht. Diese Aggregation wurde im Bundesamt für Kultur (BAK) plausibilisiert, nicht aber, ob diese auch im Grundsatz korrekt war, also ob es sich auch in allen Fällen um eine konkret ausgestaltete Pflicht handelte.

Die Abstimmungserläuterungen führten nach Auffassung der PVK die Informationen allgemein *verständlich* und meist *transparent* auf. Zum Umsatz der Streamingdienste in der Schweiz von 300 Mio. Franken pro Jahr und den 18 Mio. Franken pro Jahr, die aus der Investitionspflicht ins Schweizer Filmwesen fließen würden, stand in den

Abstimmungserläuterungen einzig, dass diese Zahlen auf Schätzungen des BAK basierten. Wie diese Schätzungen zustande kamen, wurde weder in den Abstimmungserläuterungen noch auf der Website des BAK ersichtlich und daher nicht transparent gemacht.

2.4.2 Öffentliche Äusserungen

Neben der Eröffnungsmedienkonferenz und der Ansprache des Bundesrates gab der Departementsvorsteher ein Zeitungsinterview zur Vorlage (publiziert in der Deutschschweizer- und der Tessiner-Ausgabe der gleichen Zeitung). Ebenfalls besuchte er die Fernsehsendungen Arena und Infrarouge.³⁸ Er nahm an keinen öffentlichen Anlässen wie Podien, Veranstaltungen etc. zur spezifischen Thematik teil. Für die Abstimmungen unter der Federführung des EDI wurden nach Interviewaussagen keine spezifischen Kommunikationskonzepte erstellt. Die Argumente waren nach Aussagen der Beteiligten in der Regel mit der Botschaft gegeben. Daraus werden auch die FAQ (Liste mit häufig gestellten Fragen) erarbeitet, welche die Grundlage für die Kommunikation bilden. Das GS-EDI führte keine systematische Analyse der verschiedenen Argumente durch.

Die von der PVK analysierten Aussagen in den Interviews resp. Fernsehsendungen waren grundsätzlich *ausgewogen* und beinhalten die wichtigsten Elemente. Das in den Abstimmungserläuterungen zentrale Argument der Gleichbehandlung der Streaminganbietern und den Fernsehsendern, die bereits vor der Abstimmung in Schweizer Produktionen investieren mussten, wurde im Zeitungsinterview erstaunlicherweise nicht vorgebracht. Die Äusserungen dienten nach Aussagen beteiligter Personen dazu, allgemeine Informationen zu den Vorlagen und die Haltung von Bundesrat und Parlament darzulegen. Eine Befürchtung, dass ausländische Erfolgsserien in der Schweiz nicht mehr gezeigt würden, wurde zu entkräften versucht. Dies erklärt auch den einseitigen Fokus des kurzen Interviews.

Inhaltlich waren die öffentlichen Äusserungen nach Auffassung der PVK *genau* Die Möglichkeit, auf die Dynamik in der öffentlichen Diskussion zu reagieren, wurde mit Blick auf die Anzahl Äusserungen nicht genutzt. Im erwähnten Interview war die Sprache nicht durchgehend nüchtern und teils etwas polemisch. Der Departementsvorsteher hielt im Interview fest, dass die Schweiz «kein Selbstbedienungsladen für globale Grosskonzerne» sei um hier teure Abos zu verkaufen und gut Geld zu verdienen.³⁹

Unsicherheiten wurden im Zeitungsinterview *nicht immer transparent* ausgewiesen. Auf die Besorgnis der Verteuerung der Abonnemente wurde vom Departementsvorsteher entgegnet, dass in der Schweiz wohl bereits die höchsten Preise gälten. Der Zusammenhang mit einer Investitionspflicht wurde jedoch nicht nachvollziehbar dargelegt. Zudem wurde der Zusammenhang nicht als Unsicherheit bezeichnet. Die Aussagen, dass Erfolgsserien weiterhin angeboten würden und sich für den Konsumenten

³⁸ Recherche durch die Parlamentsbibliothek.

³⁹ Erfolgsserien wie <Squid Game> wird es auch nach einem Ja geben. In: 20 Minuten Zürich, 27.4.2022.

nichts änderte, scheint der PVK gewagt, äusserte sich der Bundesrat hier doch zum Verhalten von Dritten, welches er selbst nicht beeinflussen konnte.

Medial wurde der Thematik wenig Aufmerksamkeit geschenkt.⁴⁰ Die öffentlichen Äusserungen des Bundesrates im Rahmen des Filmgesetzes waren nach Auffassung der PVK ebenfalls sehr zurückhaltend. Auffallend war, dass das einzige Interview in einem Medium (20 Minuten) erschien, welches eher von jüngeren Personen gelesen wird.⁴¹ Diese Personengruppe wurde als eher kritisch gegenüber der Vorlage eingestuft. Auch wurde hier sehr prägnant der Angst widersprochen, dass Erfolgsserien nach Annahme des Gesetzes nicht mehr angeboten würden. Da sich der Bundesrat zur Thematik sehr zurückhaltend in der Öffentlichkeit äusserte, wird die Intensität daher als *verhältnismässig* eingestuft.

2.4.3 Soziale Medien

Die Kommunikation des EDI in den sozialen Medien zur Vorlage erfolgte über Instagram und vor allem über Facebook. In den knapp zwei Monaten vor der Abstimmung wurden insgesamt 15 Beiträge (exkl. den Beiträgen der BK zur Medienkonferenz, den Erklärvideos und der Ansprache des Bundesrates) abgesetzt. Verschiedentlich handelt es sich um dieselben Beiträge in verschiedenen Sprachen. In den Beiträgen wurde auf die einleitende Medienkonferenz/Medienmitteilung/Abstimmungsdossier, auf Interviews vom Bundesrat zur Thematik oder auf das Informationsdossier auf der Website des BAK verwiesen. Zudem wurden Beiträge gepostet, welche auf die Abstimmung hinwiesen und eine Argumentation für die Zustimmung zum Gesetz lieferten.

Abbildung 5

Beispiel eines Beitrags in soziale Medien des EDI



Quelle: Facebook

⁴⁰ fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2022): Abstimmungsmonitor, Vorlagen vom 15.5.2022. Zürich, S. 3.

⁴¹ Erfolgsserien wie <Squid Game> wird es auch nach einem Ja geben. In: 20 Minuten Zürich, 27.4.2022; Netflix non costerà di più. In: 20 Minuti Ticino, 27.4.2022.

Wie in den sozialen Medien üblich, waren die Beiträge kurz und zugespitzt. *Ausgewogenheit* und *Sachlichkeit* waren in der Konsequenz weniger möglich, als bei Interviews oder öffentlichen Auftritten. Bei den Beiträgen mit dem Link auf das Informationsdossier, wurde jedoch Transparenz geschaffen, bei Beiträgen wie dem hier dargestellten, war dies jedoch nicht der Fall.

Der zuständige Departementsvorsteher nutzt die sozialen Medien generell stärker als die anderen Bundesratsmitglieder. Ziel sei in erster Linie auf Plattformen präsent zu sein, auch, um Menschen zu erreichen, die den traditionellen Medien nicht folgen, insbesondere junge Menschen.⁴² Im vorliegenden Fall hielten sich die Aktivitäten des Bundesrates in den sozialen Medien jedoch stark in Grenzen und waren insgesamt *verhältnismässig*.

⁴² Berset ist der Social-Media-König. In: SonntagsZeitung, 10.10.2021.

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
AG KVI	Arbeitsgruppe Konzernverantwortungsinitiative
BAK	Bundesamt für Kultur
BGE	Bundesgerichtsentscheide
BPR	Bundesgesetz vom 17.12.1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BGE	Leitentscheide des Bundesgerichts
BGer	Bundesgerichtsentscheide
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
GS	Generalsekretariat
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVP	Schweizerische Volkspartei
WAK	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
Ziff.	Ziffer

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- Besson, Michel (2003): Behördliche Information vor Volksabstimmungen: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen. Bern: Stämpfli.
- Biaggini, Giovanni (2017): Art. 34. In: Giovanni, Biaggini (Hrsg.): BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2. überarb. und erweit. Aufl. Zürich: Orell Füssli.
- Biaggini, Giovanni (2021): Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 11/2021, 614–628.
- Dubey, Jacques (2018): Droits fondamentaux. Basel: Helbing Lichtenhahn
- Langer, Lorenz (2014): Staatliche Nutzung von Social Media-Plattformen. In: Aktuelle Juristische Praxis 07/2014, 946–959.
- Langer, Lorenz (2020): Behördliche Stellungnahmen und der Schutz der freien Willensbildung: Grenzen der Kategorisierung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 4/2020, 179–205.
- Martenet, Vincent / Von Büren, Théophile (2013): L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht 2013/1, 57–83.
- Martenet, Vincent / Von Büren, Théophile (2021): Art. 34 Cst. In: Martenet, Vincent / Dubey, Jacques (Hrsg.), Commentaire romand de la Constitution fédérale. Basel: Helbing Lichtenhahn, 983–1020.
- Pirker, Benedikt (2017): Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe. In: Aktuelle Juristische Praxis. 26/2017, 1366–1381.
- Rhinow, René / Riklin, Alois / Blum, Roger (2001): Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID). Bern.
- Sägesser, Thomas (2014): Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen. In: Aktuelle juristische Praxis 07/2014, 924–940.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle / Föhn, Zora (2018): easyvote informiert verständlicher als der Bundesrat. DeFacto, 4.7.2018.
- Swissvotes (2022): Codebuch für Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volkabstimmungen. Année Politique Suisse. Universität Bern.
- Tschannen, Pierre (2021): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 5. Aufl. Bern: Stämpfli.
- Widmer, Stephan (1989): Wahlfreiheit und Abstimmungsfreiheit. Zürich: Schulthess.

Dokumentenverzeichnis

BGE 138 I 61

BGE 139 I 2

BGE 145 I 1

BGE 145 I 207

BGer 1C_315/2018

BGer 1C_225/2022

Chancellerie fédérale (2015): Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, 1.1.2015 (état: 1.3.2020).

Chancellerie fédérale (2014): Mitarbeiterhandbuch Sektion Information und Kommunikation Abstimmungserläuterungen, 1.10.2014.

Chancellerie fédérale (2020): Rédaction des Explications du Conseil fédéral. Instructions édictées en exécution de la décision du Conseil fédéral du 21 juin 2019 visant à améliorer la présentation des données sur lesquelles s'appuient les projets législatifs, 1.8.2020.

Chancellerie fédérale (2020a): Workflow Abstimmungsvideo.

Chancellerie fédérale (2021): Grundprinzipien der Information vor Abstimmungen, 25.8.2021.

Commissions de gestion et Délégation des commissions de gestion (2021): Rapport annuel 2020, 26.1.2021.

Commission de gestion du Conseil national (2019): Relations publiques de la Confédération, 15.10.2019

Conférence des services d'information de la Confédération (2021): Médias sociaux. Lignes directrices, 1.5.2021.

Conseil fédéral (2019): Mesures pour améliorer les bases décisionnelles dans le processus législatif. Feuille d'information, 21.6.2019.

Conseil fédéral (2021): La politique de sécurité de la Suisse, 24.11.2021.

Conseil fédéral (2021): Stratégie « Médias sociaux », 12.5.2021.

Contrôle parlementaire de l'administration (2019): Relations publiques de la Confédération, rapport à l'intention de la CDG-N, 3.5.2019.

Groupe de travail (GT) de la Conférence des services d'information (CSIC) élargie (2001): L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérale, novembre 2001.

Impressum

Zugehörige Evaluation

Behördenkommunikation vor Abstimmungen, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. Juni 2023.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parl.ch > Organes > Commissions > CP