

03.436

**Parlamentarische Initiative  
Faire Abstimmungskampagnen**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen  
Kommission des Nationalrates**

vom 27. August 2007

---

---

## Übersicht

*Verschiedene Kampagnen zu eidgenössischen Volksabstimmungen der jüngeren Vergangenheit sind stark durch Interessengruppen geprägt worden, die mit hohem Mitteleinsatz eine starke mediale Präsenz erreicht haben. Im Gegensatz dazu haben die Parteien als traditionelle Meinungsträger bei der Meinungs- und Willensbildung zu Sachfragen tendenziell an Einfluss verloren. Gleichzeitig stehen auch die für einen Urnengang verantwortlichen Initiativ- und Referendumskomitees bisweilen vor der Schwierigkeit, dass finanzpolitisch wenig relevante oder im Parlament kaum bestrittene Vorlagen in den Medien wenig Aufmerksamkeit finden. Die demokratiepolitischen Voraussetzungen für faire Abstimmungskampagnen haben sich somit in verschiedener Hinsicht verschlechtert.*

*Mit dem vorliegenden Entwurf für ein „Bundesgesetz über die Mitwirkung der Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes“ präsentiert die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) gesetzliche Grundlagen, die in den eidgenössischen Abstimmungskämpfen für mehr Fairness sorgen sollen. Wer an der Entstehung einer Vorlage, über die abgestimmt wird, im Parlament politisch massgebend mitgewirkt hat, und auch wer durch eine Initiative oder ein Referendum einen eidgenössischen Urnengang bewirkt, soll seine Position in der Öffentlichkeit auch dann zur Geltung bringen können, wenn nur bescheidene finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.*

*Deshalb sollen im Parteienregister eingetragene Parteien, die in der Bundesversammlung in einer Fraktion organisiert sind, und mit ihnen die für die betreffenden Urnengänge verantwortlichen Initiativ- oder Referendumskomitees, kostenlose Sendezeiten für Werbespots in bestimmten Radio- und Fernsehprogrammen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft sowie in den Programmen der Veranstalter mit Konzession und Gebührenanteil erhalten.*

*Der Gesetzesentwurf der Kommission beinhaltet Teilrevisionen von zwei Gesetzen:*

- *Im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) werden die Anspruchsberechtigung der Parteien einerseits und diejenige der Initiativ- und Abstimmungskomitees andererseits verankert. Hier werden auch die Grundzüge zur Verpflichtung, Dauer, Produktion und Ausstrahlung geregelt. Die beabsichtigten Werbespots von jeweils höchstens 30 Sekunden Dauer sollen im Zeitraum vom fünftletzen bis zum zweitletzten Samstag vor eidgenössischen Urnengängen in den betreffenden Radio- und Fernsehprogrammen zur Hauptsendezeit ausgestrahlt werden.*
- *Im neuen Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) werden die Modalitäten zu Aufsicht und Beschwerde geregelt.*

*So sehr die Kommission ihren Vorschlag für neue gesetzliche Regelungen für notwendig erachtet, so sehr will sie diesem neuen Recht enge Grenzen setzen. Es ist ihr ein grosses Anliegen, dass der Einsatz des neuen Informations- und Werbemittels in einem moderaten Ausmass erfolgt. Eine Übersättigung der Radio- und Fernsehkonsumierenden mit politischen Werbebotschaften wäre kontraproduktiv.*

---

*Neben der Erarbeitung dieser Gesetzesvorlage hat die Kommission im Rahmen von Gesprächen mit der Bundeskanzlei und den Schweizerischen Bundesbahnen Zugeständnisse zur Einrichtung weiterer medialer Plattformen erwirken können, die geeignet sind, die Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu verbessern. Die Ergebnisse dieser Gespräche werden im Kapitel zur Entstehungsgeschichte dieser Vorlage zusammengefasst.*

# Bericht

## **1 Entstehungsgeschichte**

### **1.1 Die parlamentarische Initiative Gross Andreas vom 20. Juni 2003**

#### **1.1.1 Das Anliegen der parlamentarischen Initiative**

Die von Nationalrat Andreas Gross am 20. Juni 2003 eingereichte Initiative verlangt, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) so geändert wird, dass das gesetzlich Mögliche für faire Abstimmungskampagnen verwirklicht wird und die öffentliche Meinungs- und Willensbildung primär von den Parteien mitgestaltet werden kann. In seiner Begründung wies der Initiant auf die Erfahrungen der Abstimmungskämpfe in der jüngeren Vergangenheit hin, die deutlich gemacht haben, dass in Bezug auf Fairness sowie auf die Bedeutung der Parteien gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe.

Durch die Mitunterzeichnung der Initiative durch weitere drei Mitglieder der Staatspolitischen Kommission aus den Delegationen der Bundesratsparteien SVP, CVP und FDP wurde verdeutlicht, dass dem Anliegen der Initiative parteiübergreifend eine hohe staats- und demokratiepolitische Bedeutung beigemessen und der gesetzgeberische Handlungsbedarf anerkannt wird.

#### **1.1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates**

Die Kommission beschäftigte sich an mehreren Sitzungen mit der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative und beantragte ihrem Rat am 28. Januar 2005 mit 16 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dieser Folge zu geben.

Eine Mehrheit der Kommission anerkannte die Grundproblematik, dass die Abstimmungskämpfe zunehmend von finanzkräftigen Gruppierungen beherrscht werden, die Partikulärinteressen verfolgen, während die Parteien als Hauptträger der Meinungs- und Willensbildung des Volkes immer mehr in eine untergeordnete Rolle gedrängt werden.

Da aus dem Initiativtext nicht hervorgeht, wie die Problematik angegangen werden sollte, präsentierte der Initiant nach informellen Gesprächen mit verschiedenen Kommissionsmitgliedern eine Reihe von möglichen Lösungsansätzen. Auf gesetzgeberischer Ebene wurde als Hauptstossrichtung die unentgeltliche Ausstrahlung von Fernseh- und Radiospots der Parteien vor eidgenössischen Volksabstimmungen definiert. Als weitere Massnahmen wurden die Plakatierung an Bahnhöfen sowie eine verbesserte Präsentation der Parteien in den Abstimmungs- und Wahlmaterialien und anderen offiziellen Druckerzeugnissen des Bundes ins Auge gefasst.

Die Kommissionsminderheit anerkannte zwar teilweise die Problematik der zu starken Präsenz finanzkräftiger Interessengruppen, vertrat jedoch die Ansicht, dass Fairness in Abstimmungskampagnen nicht gesetzlich vorgeschrieben werden könne. Letztlich seien es die Stimmberechtigten, die überdimensionierte oder unfaire Kampagnen zu beurteilen hätten. Den Parteien würden in den Diskussionssendungen

der elektronischen Medien eine ausreichende Anzahl geeigneter Plattformen zur Verfügung gestellt, um ihre Argumente darzulegen. Solche Diskussionssendungen seien für die Stimmberechtigten zudem attraktiver als Parteispons.

Da die Initiative noch vor dem Inkrafttreten des neuen Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 eingereicht worden war, wurde sie bei der Vorprüfung nach den Regeln des früheren Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) behandelt und gemäss Artikel 21<sup>ter</sup> GVG dem Nationalrat zum Beschluss unterbreitet. Bei der Beratung der Initiative durch das Ratsplenum am 1. März 2005 wurde von verschiedener Seite betont, dass Fairness in Abstimmungskampagnen vor allem durch die politischen Parteien sicherzustellen sei, deren Argumente in den Abstimmungskämpfen besser zur Geltung zu bringen seien.

Der Nationalrat folgte am 1. März 2005 mit 106 zu 66 Stimmen dem Antrag der Kommissionmehrheit und beauftragte dadurch die SPK, eine Vorlage im Sinne der Massnahmen zu erarbeiten, welche die Kommission bereits in ihrem Vorprüfungsbericht skizziert hatte.

## **1.2 Vorangehende parlamentarische Bemühungen um mehr Fairness in Abstimmungskampagnen**

Das Anliegen, bei eidgenössischen Abstimmungskampagnen für mehr Fairness und Transparenz zu sorgen, war bereits 1999 Gegenstand einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Andreas Gross (99.430 Pa.Iv. Gross Andreas. Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge). Dieser Initiative, welche die Offenlegung höherer Geldbeiträge verlangte, hatte der Nationalrat am 11. November 1999 Folge gegeben. Am 19. März 2004 schrieb er sie jedoch ab, weil die mit der Umsetzung beauftragte SPK trotz umfangreichen Arbeiten zu keinem befriedigenden Resultat gelangt war. Eine Subkommission der SPK hatte mehrere Modelle zur Umsetzung der beabsichtigten Offenlegung geprüft. Keines davon stellte sich jedoch als praktikabel heraus: Das Modell „Deklarationspflicht“ scheiterte an der notwendigen, aber fehlenden Durchsetzbarkeit von Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbefolgung. Modelle für positive Anreize wie „Steuererleichterungen“ oder „Radio- und Fernsehsendezeit“ erwiesen sich als technisch oder rechtlich ungeeignet. Die einzige Idee, die weiterverfolgt und gesetzestechnisch umgesetzt wurde, war das Modell „Zugang zu Werbefläche“. Dieses sah vor, dass einen Teil seiner Kosten für Inserate und Plakate vom Bund zurückerstattet erhalten sollte, wer seine betreffenden Spendenbeiträge offen legt. Auch dieser Ansatz wurde indessen verworfen, weil bei diesem Modell insbesondere die Schaffung unerwünschter Anreize befürchtet und zudem die Durchsetzbarkeit der vorgesehenen Kontrollmechanismen angezweifelt wurde. Da somit keines der Modelle als zielführend erachtet wurde, verzichtete der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission darauf, weiter nach geeigneten Umsetzungsmöglichkeiten zu suchen, und schrieb die Initiative ab.

Keine Folge gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Rudolf Rechsteiner (03.434 Pa.Iv. Rechsteiner Rudolf. Verwendung öffentlicher Gelder in Abstimmungskampagnen), welche forderte, dass Unternehmen mit staatlichen Mehrheitsbeteiligungen, Monopolbetriebe oder auch Unternehmen, die sich durch obligatorische Zahlungen der Bürgerinnen und Bürger finanzieren, keine

Gelder für die Finanzierung von Kampagnen bei eidgenössischen Volksabstimmungen einsetzen dürfen.

### **1.3 Mandat der SPK**

Da bei der Vorprüfung der Initiative nur die grundsätzlichen, voraussichtlich mehrheitsfähigen Stossrichtungen skizziert, zahlreiche Fragen jedoch offen geblieben waren, beschloss die SPK an ihrer Sitzung vom 9. September 2005, zur Weiterarbeit eine Subkommission mit fünf Mitgliedern<sup>1</sup> einzusetzen. Sie beauftragte ihre Subkommission, *Vorschläge für eine Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes* vorzulegen, durch welche Fernseh- und Radiospots der Parteien vor Volksabstimmungen ermöglicht werden. Im Weiteren erhielt die Subkommission den Auftrag, folgende weiterführende Vorschläge einer näheren Prüfung zu unterziehen:

- a. die unentgeltliche Plakatierung an Bahnhöfen vor Volksabstimmungen,
- b. die Ergänzung der Wahlanleitung der Bundeskanzlei vor Nationalratswahlen mit einer Präsentation der Parteien,
- c. die Präsentation der Parteien in offiziellen Broschüren des Bundes,
- d. der Versand eines gemeinsamen „Bundesparteienbüchleins“ viermal pro Jahr,
- e. der gemeinsame Versand der Abstimmungspropaganda der Parteien mit dem Stimmmaterial.

### **1.4 Die Ausarbeitung der Vorlage durch die Subkommission**

#### **1.4.1 Die Arbeiten der Subkommission im Überblick**

Im Verlaufe der Jahre 2006/07 trat die Subkommission zu insgesamt neun Sitzungen zusammen, in deren Verlauf sie die vorliegenden gesetzgeberischen Grundlagen erarbeitete und parallel dazu mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der Bundeskanzlei (BK) für die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien neue, unentgeltliche Dienstleistungen für die Parteien aushandelte. Zu Ihren Arbeiten zog die Subkommission in Anwendung von Artikel 112 des Parlamentsgesetzes je einen Sachverständigen der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei (BK), des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) und des Bundesamtes für Justiz (BJ) bei.

Ausgehend vom Mandat der SPK führte die Subkommission mit den drei im Vordergrund stehenden externen Ansprechpartnern – der Schweizerischen Radio und Fernsehgesellschaft (SRG), den SBB sowie der Bundeskanzlei – Anhörungen durch, um die Möglichkeiten zur Umsetzung der betreffenden Vorschläge auszuloten. Sowohl die SBB, als auch die Bundeskanzlei boten Hand zu einvernehmlichen Lösungen, die ohne neue gesetzliche Grundlagen realisiert werden können (s. Ziff. 1.4.2 und 1.4.3). Gespräche mit dem Generalsekretär der SRG sowie einer Abordnung der operativen Chefs der deutsch- und westschweizer Radio- und

<sup>1</sup> *Weyeneth*, Engelberger, Gross Andreas, Joder, Lustenberger (teilweise vertreten durch Pfister Gerhard)

Fernsehstationen verdeutlichten indessen, dass die SRG nicht von sich aus bereit ist, den politischen Parteien zusätzliche Kommunikationsplattformen anzubieten, die geeignet sind, im Sinne der parlamentarischen Initiative in den eidgenössischen Abstimmungskampagnen für fairere Rahmenbedingungen zu sorgen.

#### **1.4.2 Neue Plattformen in Druckerzeugnissen der Bundeskanzlei**

An ihrer Sitzung vom 2. März 2006 empfing die Subkommission die Bundeskanzlerin Anne-Marie Huber-Hotz, zur Anhörung über die gemäss Mandat der SPK näher abzuklärenden Vorschläge für Massnahmen im Verantwortungsbereich der Bundeskanzlei. Mit Verweis auf Artikel 137 der neuen Bundesverfassung unterstrich die Bundeskanzlerin die wichtige demokratiepolitische Rolle der Parteien und erklärte sich bereit, den Wunsch des Nationalrates nach einer besseren öffentlichen Präsenz der Parteien im Rahmen verschiedener öffentlichkeitswirksamer Tätigkeiten der Bundeskanzlei aktiv zu unterstützen:

So sollen sich im Wahljahr 2007 die Parteien erstmals in der *Nationalratswahlbroschüre*, die in einer Auflage von 5,5 Mio. Exemplaren herausgegeben wird, anhand ihrer drei *wichtigsten Themen* auf einem vorgegebenen Platz selber darstellen können. Die Darstellungen sollen nur soviel Platz beanspruchen, dass keine zusätzlichen Versandkosten entstehen. Für die Präsentation sollen in erster Linie diejenigen Parteien in Frage kommen, die sich auch ins *Parteienregister* eingetragen haben.

Weiter sollen den Parteien künftig einige Seiten der jährlich herausgegebenen Broschüre „*Der Bund kurz erklärt*“ gewidmet werden. Diese Druckschrift erscheint jährlich in einer Auflage von 240'000 Exemplaren und wird auch in den Schulen verteilt. Es ist denkbar, dass diese Broschüre künftig *einmal pro Legislatur umfassend an alle Schweizer Haushalte* verteilt wird, ev. mit Beilage eines Talons, mit dem weitere Unterlagen zu den Parteien resp. ein noch zu kreierendes „Bundesparteienbüchlein“ angefordert werden könnten.

Die Vorschläge, viermal jährlich ein solches „Bundesparteienbüchlein“ oder auch die Abstimmungspropaganda der Parteien zusammen mit dem Stimmmaterial zu verschicken, wurden im Gespräch mit der Bundeskanzlerin nicht weiter vertieft. Bereits vorher hatte sich herausgestellt, dass diese Vorschläge vor allem aus organisatorischen Gründen auf der Seite der Parteien nicht umsetzbar sind. So erfolgt die Parolenfassung durch die Delegiertenversammlungen in den meisten Fällen zu einem Zeitpunkt, in dem die Vorbereitungsarbeiten der Bundeskanzlei für die Verteilung des Stimmmaterials an die Kantone zu weit fortgeschritten sind, als dass ein rechtzeitiger gemeinsamer Versand noch möglich wäre. Die Subkommission einigte sich jedoch mit der Bundeskanzlerin auf eine Ersatzmassnahme: In den Abstimmungsbüchlein sollen künftig die *Internetadressen* der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien aufgeführt werden, damit sich das interessierte Stimmvolk – unabhängig vom Versandtermin der Abstimmungsunterlagen – selbständig über die Parolenfassung und die Argumente der Parteien für oder wider eine Abstimmungsvorlage informieren kann.

### 1.4.3 **Kostenlose Plakatierung und Live-TV-Politsendungen in grösseren Bahnhöfen der Schweizerischen Bundesbahnen**

Am 2. März 2006 begrüsst die Subkommission den Generalsekretär der SBB Kurt Signer und am 23. Juni 2006 den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der SBB Benedikt Weibel zu Anhörungen über die Möglichkeiten einer unentgeltlichen Plakatierung an Bahnhöfen vor Volksabstimmungen.

Im Rahmen der Anhörung des Generalsekretärs wurden zwei Variantenvorschläge erörtert, nämlich 1. die *Abtretung von Gratiswerbeflächen* im Rahmen bereits bestehender Plakatstandorte, und 2. die Schaffung ständiger oder mobiler *Informationsplattformen* oder *Stelen*, die den Parteien für eine gewisse Zeit vor Abstimmungen und Wahlen für die Plakatierung zur Verfügung gestellt würden. Der Generalsekretär wies darauf hin, dass durch die Abtretung von Gratiswerbeflächen in den SBB-Bahnhöfen nicht nur ein beträchtlicher Teil des derzeitigen Gesamtumsatzes von ca. 1 Mio. Franken verloren ginge, sondern auch die Gleichbehandlung der Unternehmen im öffentlichen Verkehr nicht gewährleistet wäre. Deshalb brachte auf Wunsch der Subkommission die Geschäftsleitung der SBB die Vorschläge im leitenden Ausschuss des Verbandes öffentlicher Verkehr (VÖV) zur Sprache. Die durch den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der SBB mit Schreiben vom 17. Mai 2006 übermittelte Rückmeldung war jedoch abschlägig. Der leitende Ausschuss des VÖV hält es für zweckmässiger, wenn der Bund die benötigten Werbeflächen direkt bei den Plakatgesellschaften APG/Impacta einkaufen und danach an die Parteien gratis abgeben würde. Der Errichtung von Informationsplattformen oder Stelen steht der VÖV ablehnend gegenüber, weil die Gefahr bestehe, dass der freie Zugang zu den öffentlichen Verkehrsmitteln durch prominent platzierte Plattformen beeinträchtigt werden könnte. Ausserdem erachtet der VÖV die mit solchen Plattformen verbundene Politisierung der Betriebsareale grundsätzlich als problematisch.

Nach der negativen Rückmeldung aus dem Vorstand des VÖV lud die Subkommission den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der SBB Benedikt Weibel am 23. Juni 2006 zu einem zweiten Gespräch ein, um mit ihm nochmals den Standpunkt der SBB zu den oben skizzierten Variantenvorschlägen zu erörtern. Der Geschäftsleitungsvorsitzende brachte dem Anliegen der parlamentarischen Initiative im Allgemeinen wie auch dem Anliegen der Kommission grosses Verständnis entgegen. Ausgehend von der gemeinsamen Vorstellung, dass die SBB ein Unternehmen sind, das wie kaum ein anderes mit dem Bundesstaat verbunden ist und dass auf den Bahnhöfen der SBB täglich eine grosse Anzahl Menschen mit politischen Botschaften erreicht werden können, stellte er in Aussicht, die Anliegen der Subkommission SBB-intern nochmals eingehend zu prüfen. Mit Schreiben vom 1. November 2006 unterbreitete der Vorsitzende der Geschäftsleitung der Subkommission zwei Ideenvorschläge im Sinne von Angeboten, die zusammen mit den SBB zu konkretisieren sind:

1. *Live-TV-Politsendungen* vor eidgenössischen Abstimmungen bzw. Wahlen in der *Haupthalle des Bahnhofs Zürich*, für die die SBB ein *kostenloses Gastrecht* zu gewähren bereit sind, und
2. die standardisierte Bekanntmachung der eidgenössischen Abstimmungstermine und der Parteiparolen mittels *APG-Plakatierung*. Hierfür sind die SBB vor eidgenössischen Abstimmungen bzw. Wahlen bereit, in den *25 grössten SBB-*

*Bahnhöfen* für die Dauer von *zwei Wochen* einen *kostenlosen Aushang* von bis zu *5 verschiedenen Plakaten* vorzunehmen.

Hingegen fiel die Antwort zur Variante Informationsplattformen bzw. Stelen wiederum negativ aus, weil einerseits der Aufwand für Auf- und Abbau, Unterhalt und Lagerung als unverhältnismässig hoch betrachtet wird und andererseits für solche Plattformen aus betrieblichen und kommerziellen Gründen geeignete Standorte nicht zur Verfügung gestellt werden können.

Zur Umsetzung der beiden Vorschläge beschloss die SPK an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2007, das Angebot der SBB den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien offiziell zur Kenntnis zu bringen. In ihrem Schreiben regte die Kommission an, eine gemeinsame federführende Stelle bzw. einen handlungsbevollmächtigten Ausschuss zu bestimmen, welche das *Angebot mit den SBB konkretisieren*.

#### **1.4.4 Anhörungen der SRG ohne befriedigende Resultate**

An ihren Sitzungen vom 22. Februar und 23. Mai 2006 empfing die Subkommission den Generaldirektor der SRG SSR *idée suisse* Armin Walpen, jeweils in Begleitung einer Abordnung von operativen Chefs der Deutsch- und Westschweizer Radio- und Fernsehstationen der SRG<sup>2</sup> zu Anhörungen.

Da die Subkommission die von der Kommission per Mandat in Aussicht genommene Revision des Radio- und Fernsehgesetzes als *ultima ratio* betrachtete und vorerst allfällige weitere *valable* Vorschläge der SRG-Verantwortlichen zur Anpassung der SRG-Programme zur Kenntnis nehmen wollte, unterbreitete sie der SRG im Vorfeld des ersten Treffens eine Anzahl offen formulierter Fragen. So wollte sie erfahren, welche Vorkehrungen die SRG zu treffen bereit sind, um in ihren bestehenden Sendungen den politischen Parteien in Abstimmungs- und Wahlkämpfen eine *bessere Präsenz* zu verschaffen und inwieweit das Unternehmen bereit ist, zu diesem *Zweck zusätzliche redaktionell gestaltete Sendefässer* bereitzustellen. Gleichzeitig bat die Subkommission die SRG um ihre *Einschätzung einer gesetzlichen Regelung*, die eine Abtretung von kostenloser Sendezeit für die Ausstrahlung von parteipolitischen TV- und Radiospots vorsieht.

Anlässlich des ersten Treffens am 22. Februar führte der Generaldirektor aus, dass die SRG nicht völlig frei sei, die Wünsche des Parlamentes bzw. der im Parlament vertretenen Parteien zu erfüllen. Hierzu verwies er auf die in Artikel 93 der Bundesverfassung verankerte Staatsunabhängigkeit und Autonomie in der Programmgestaltung sowie auf die betreffenden Bestimmungen im geltenden Radio- und Fernsehgesetz, die gegenüber den Parteien genauso anzuwenden seien wie gegenüber den Verbänden und weiteren Interessengruppen. Im Allgemeinen müsse die *Präsenz der politischen Parteien* in den Programmen der SRG als *gut bis sehr gut* beurteilt werden. Gemäss den Erhebungen des SRG-Forschungsdienstes sei die Mehrheit des Publikums mit der Art und dem Umfang der politischen Berichterstattung anlässlich von Wahlen und Abstimmungen zufrieden. Nach den letzten nationalen Wahlen hätte eine Minderheit des Publikums die Berichterstattung sogar als allzu umfangreich beurteilt. Aus diesen Gründen sähe die SRG keine zwingende Notwendigkeit, zusätzliche Sendefässer im Sinne von Plattformen für

<sup>2</sup> Ingrid Deltenre, Direktorin von Schweizer Fernsehen DRS; Walter Rüegg, Direktor von Schweizer Radio DRS; Gérard Tschopp, Direktor von Radio Suisse Romande

die politischen Parteien bereitzustellen. Im Hinblick auf die Wahlen von 2007 könne indes über quantitative und qualitative Anpassungen diskutiert werden. Zur Frage der kostenlosen Sendezeit für Radio- und Fernsehspots hielt der Generaldirektor fest, dass die SRG keine grundsätzlichen Einwände gegen deren Einführung auf dem Gesetzesweg vorzubringen habe. Er wies jedoch darauf hin, dass die SRG für Parteienspots jegliche inhaltliche Verantwortung ablehnten und diese zudem nicht zulasten der Sendezeit für kommerzielle Werbesendungen gehen dürften.

Nachdem die Subkommission der Delegation die demokratiepolitische Zielsetzung der parlamentarischen Initiative verdeutlicht hatte, einigten sich die Gesprächspartner darauf, dass die Vertreter der SRG das Anliegen im Kreise ihrer Redaktionen vertieft diskutieren und der Subkommission im Rahmen eines zweiten Gesprächs konkretere Angebote unterbreiten wollten. Am 23. Mai 2006 trug die Delegation der SRG der Subkommission sodann eine Reihe von Optimierungsvorschlägen vor, mit denen dem Anliegen der parlamentarischen Initiative entgegen gekommen werden sollte:

1. An einer *jährlichen Sitzung aller Chefredaktionen und einer Delegation des Parlamentes bzw. der Parteien* sollten aktuelle Fragen zur politischen Berichterstattung und zum Beitrag der SRG zur politischen Meinungsbildung diskutiert werden.
2. Die SRG wolle mit dem BAKOM Verhandlungen aufnehmen, um in Zukunft vermehrt relevante *parlamentarische Debatten über den Informationskanal SF-Info übertragen* und diese auch journalistisch begleiten zu können.
3. Das *regionale Angebot von Radiodebatten mit Parteienvertretern* solle ausgebaut und zur *Dauerinstitution* gemacht werden. DRS 1 erwäge hierzu die Ausstrahlung von 90-minütigen Debatten in einem monatlichen Rhythmus. Eine Überprüfung der Strategie der Regionalredaktionen mit Blick auf ein stärkeres Gewicht für die Themen Politik und Wirtschaft sei im Gang.
4. Neben den „Elefantenrunden“ an den Abstimmungssonntagen wolle Radio DRS zusätzliche *tagesaktuelle „Elefantenrunden“* durchführen, die im Tagesgespräch am Mittag auf DRS 1 ausgestrahlt würden.
5. Radio DRS 1 sei daran, einen Informationskanal auf DAB (Digital Audio Broadcasting) zu planen. Auf diesem Kanal, der noch nicht konzessioniert ist, solle ab Mitte 2007 u.a. die Berichterstattung über die schweizerische Politik in der Form von Kurzinformationen ausgeweitet werden.

Obwohl die Subkommission die Vorschläge der Delegation der SRG begrüßte, musste sie dennoch feststellen, dass diese dem Anliegen der parlamentarischen Initiative nicht oder nur teilweise entsprachen. So fehlten Vorschläge für Massnahmen, die den Parteien einen privilegierten Zugang zu den Radio- und Fernsehprogrammen der SRG ermöglicht hätten. So hätte die Subkommission insbesondere die Ausstrahlung von Parteienportraits und Dokumentarsendungen oder auch die Abtretung von frei gestaltbaren Sendezeiten als Möglichkeit erachtet, die Positionen der Parteien zu einzelnen Sachfragen besser zu kommunizieren und hiermit zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative beizutragen.

### **1.4.5 Bereiter Konsens für eine Gesetzesänderung**

Gestützt auf die umfangreichen Vorarbeiten der Subkommission kam die SPK zum Schluss, dass eine gesetzliche Verankerung von kostenloser Sendezeit für politische Radio- und Fernsehspots im Bereich der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft und den Programmveranstaltern mit Konzessionen mit Gebührenanteil im Rahmen von Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und des neuen Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG), angezeigt ist. Am 27. August 2007 verabschiedete sie den vorliegenden Erlassentwurf mit 18 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen und schickte die Vorlage bis Ende November 2007 in die Vernehmlassung.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

### **2.1 Bedeutung der politischen Parteien in der direkten Demokratie**

#### **2.1.1 Parteienartikel in der Bundesverfassung**

In der total revidierten Bundesverfassung von 1999 wurden die Parteien erstmals als Element des materiellen Verfassungsrechtes der Schweiz anerkannt, indem ihnen eine eigene Bestimmung gewidmet wurde. Artikel 137 BV besagt, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Nach dem Willen des Parlamentes sollen daraus allerdings keinerlei finanzielle Ansprüche abgeleitet werden können. Der St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung umschreibt die politischen Parteien als *organisierte und auf Dauer angelegte Vereinigungen von Menschen zum Zweck der Beteiligung an der Willensbildung des Gemeinwesens* (Schmid Gerhard/Schott Markus, Art. 137, in: Ehrenzeller Bernhard, et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, St. Gallen 2002, S. 1432f.). Als solche erfüllen sie eine Reihe von wichtigen staatsbezogenen Aufgaben. Ihnen kommt eine grosse Bedeutung bei der Ausübung der Volksrechte, im Gesetzgebungsverfahren sowie bei der Bestellung der politischen Behörden auf allen Staatsebenen - von der Rekrutierung bis zur Wahl des entsprechenden Personals - zu. Insofern sind die Parteien zentrales Bindeglied zwischen Volk und staatlicher Gewalt.

Insbesondere bei Sachabstimmungen strukturieren die Parteien massgebend die politische Willensbildung: einerseits, indem ihre Exponentinnen und Exponenten in den Legislativen den Gesetzgebungsprozess aktiv mitgestalten, und andererseits, indem sie im Vorfeld von Volksabstimmungen ganz direkt an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung mitwirken. Die Parteien spielen also eine nicht zu unterschätzende demokratiepolitische Rolle.

#### **2.1.2 Erosionstendenzen der Parteien**

Die demokratiepolitische Bedeutung der Parteien widerspiegelt sich indessen nicht immer im Ansehen, das sie in der Öffentlichkeit geniessen. Seit rund 20 Jahren machen sich an der Basis der Parteien vermehrt *Erosionstendenzen* bemerkbar. So haben trotz punktuellen Neugründungen von Orts- und Kantonalparteien die Lokalsektionen der Bundesratsparteien, die bereits 1990 existierten, bis heute zusammen rund ein Fünftel ihrer Mitglieder verloren (Ladner Andreas/Meuli Urs,

Erosionstendenzen an der Parteibasis, Zürich 2005). Noch eindrücklicher ist der Rückgang der Zahl der Parteiaktiven, der im gleichen Zeitraum bei der SP rund 15 Prozent, bei FDP und SVP jeweils ca. 30 Prozent und bei der CVP sogar über 40 Prozent auf heute insgesamt noch rund 80'000 Mitglieder betragen hat. Diese Entwicklung ist vor allem auf das nachlassende Interesse jüngerer Bevölkerungskreise zurückzuführen, die heute gegenüber den Über-45-jährigen nur noch rund 43 Prozent der Parteiaktiven stellen und die personellen Lücken der vorangehenden Generation wie auch die damit einhergehenden finanziellen Verluste bzw. die Verluste geldwerter Leistungen nicht mehr zu kompensieren vermögen. Gleichzeitig sind die über Jahrzehnte massgebenden parteigebundenen Meinungsorgane (Parteipresse), die in den Abstimmungskampagnen und vor Wahlen traditionell eine wichtige Rolle spielten, fast vollständig verschwunden.

Diese Erosionstendenzen fallen umso stärker ins Gewicht, als in den Abstimmungskämpfen – je nach Interessenlage – vermehrt finanzstarke Interessenverbände auftreten, die durch flächendeckende, professionelle Werbemassnahmen ihre eigenen Kampagnen lancieren und dadurch die Meinungs- und Willensbildung des Volkes und letztlich die Abstimmungsergebnisse unter Umgehung der Parteien über Gebühr beeinflussen können. Dies bringt nicht nur die Gefahr mit sich, dass der Volkswille einseitig beeinflusst wird, sondern schadet letztlich dem Ansehen der Parteien und mit ihm dem Ansehen der politischen Institutionen des Landes.

### **2.1.3 Parteienförderung in der Schweiz und in Europa**

Die politischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit haben indes deutlich gemacht, dass den Erosionstendenzen der Parteien nicht mittels staatlicher Geldmittel begegnet werden kann. Sämtliche Ansätze für eine direkte wie auch eine Mehrzahl der Ansätze für eine indirekte staatliche Parteienförderung haben sich als nicht mehrheitsfähig erweisen - nicht zuletzt, weil mit den Fragen der Parteienfinanzierung meistens auch die Frage nach der Offenlegung der Finanzen einhergeht.

Einen Meilenstein in der Diskussion stellte der Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988 (88.075 BRG. Politische Parteien. Unterstützung) dar, in dem der Bundesrat in Erfüllung eines Postulates beider Räte (Po. beider Räte vom 7. Juni 1984 zur Pa.Iv. Hubacher. Schutz der politischen Demokratie) eine Auslegeordnung über die Möglichkeiten und Grenzen von Förderinstrumenten zu Gunsten der Parteien vornahm. Der Bericht löste eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen aus, die als einzige nennenswerte Verbesserung in einer Erhöhung der Fraktionsbeiträge mündeten (s. u.a. 93.445 Pa.Iv. Zisyadis. Finanzen der politischen Parteien. Transparenz; 94.3520 Po. Carrobbio. Steuerbefreiung für politische Parteien; 00.3033 Mo. Fraktion G. Offenlegung der Parteifinanzen; 00.3056 Po. Rennwald. Politische Bildung. Anerkennung; 00.3395 Mo. Brunner Toni. Gerechtere Jungparteienentschädigung; 02.3714 Mo. Maillard. Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen). Momentan sind in der Bundesversammlung wiederum parlamentarische Initiativen hängig, welche direkte oder indirekte Förderinstrumente für die politischen Parteien verlangen (06.463 Pa.Iv. Reimann. Steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien; 06.407 Pa.Iv. Fehr Hans-Jürg. Abgeltung von unverzichtbaren Leistungen der politischen Parteien; 06.406 Pa.Iv. Nordmann.

Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl –und Abstimmungskampagnen).

Die einzigen direkten Abgeltungen des Bundes werden daher bis heute in der Form von Fraktionsbeiträgen an die Fraktionen als parlamentarische Organe, nicht aber an die betreffenden im Parlament vertretenen Parteien entrichtet. Diese Gelder dürfen nur zweckgebunden, also nicht für die Finanzierung allgemeiner Parteiaktivitäten verwendet werden. Hingegen werden den Parteien im Sinne indirekter Fördermassnahmen eine Reihe von Sachleistungen angeboten (z.B. bevorzugte Behandlung bei Amtsdrucksachen, Druck und Versand der Wahllisten durch die Kantone u.a.).

Zahlreiche westeuropäische Länder kennen hingegen sowohl die direkte Parteienfinanzierung (durch Grund- und Wahlkampfbeiträge) als auch indirekte staatliche Leistungen (z.B. durch Beiträge an die Parteienpresse). Wie die wissenschaftliche Forschung aufzeigt, verfügen die Parteien zudem in zahlreichen europäischen Ländern (A, D, I, DK, N, B, FIN, S, NL, IRL, GB) über kostenlose Sendezeit an Radio und Fernsehen (Brändle Michael, Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden, Bern 2002, S. 58f. sowie 117f.).

Letzterer Ansatz der indirekten Förderung soll durch die vorliegende Gesetzesvorlage aufgenommen und an die Eigenheiten der schweizerischen Abstimmungsdemokratie angepasst werden.

#### **2.1.4 Neue gesetzliche Grundlagen für mehr Fairness in Abstimmungskampagnen**

Das Grundanliegen der parlamentarischen Initiative – mehr Fairness in eidgenössischen Abstimmungskampagnen und eine verbesserte Meinungs- und Willensbildung des Volkes – zielt nicht nur auf eine Stärkung der politischen Parteien, sondern letztlich auf die Stärkung aller politisch direkt an den Sachabstimmungen Beteiligten, also auch der Initiativ- und Referendumskomitees ab. Die Urheber der Initiativen oder Referenden spielen vor eidgenössischen Volksabstimmungen naturgemäss eine zentrale Rolle bei der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Die Komitees sind ihrerseits oftmals gezwungen, die von Ihnen initiierten Abstimmungskämpfe mit bescheidenen finanziellen Ressourcen zu bestreiten. Auch ihre Stimme droht oftmals im durchwegs mediatisierten Umfeld gegenüber finanzstarken Interessenorganisationen zuwenig Gehör zu finden.

Staatspolitisch nicht weniger bedenklich sind Abstimmungskämpfe, die öffentlich und medial kaum stattfinden, weil keine nennenswerten finanziellen Interessen vorhanden sind und deshalb nur minimale Mittel für eine Kampagne aufgewendet werden. Eine solche Situation ist vor allem für diejenigen Abstimmungskomitees stossend, denen es gelingt, trotz knappen Finanzen mit einem grossen persönlichen Engagement eine Volksabstimmung zu erwirken.

Diesen Umständen versucht der vorliegende Mantelerlass – eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, flankiert von einer Teilrevision des neuen Radio- und Fernsehgesetzes – gerecht zu werden, indem hier der Anspruch für kostenlose Sendezeiten für Werbespots vor eidgenössischen Volksabstimmungen nicht nur zu Gunsten der in einer Fraktion der Bundesversammlung organisierten

Parteien, sondern nach bestimmten Kriterien auch zu Gunsten der hinter Volksinitiativen und Referenden stehenden Abstimmungskomitees verankert wird (s. Ziff. 2.2 hiernach). Verpflichtet zur Gewährung von entsprechenden kostenlosen Sendezeiten im Sinne des „Service Public“ wird sowohl die SRG als auch die Fernseh- und Radioveranstalter, welche eine Konzession mit Gebührenanteil besitzen und somit von öffentlichen Geldern profitieren. Die Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte regelt zudem die Verpflichtung sowie die Form und den zeitlichen Umfang des Anspruchs auf unentgeltliche Sendezeit. Auf eine Spezialgesetzgebung konnte verzichtet werden, weil die zu regelnden Bestimmungen lediglich eine Ergänzung der Pflichten der Radio- und Fernsehveranstalter mit einer Konzession mit Gebührenanteil vorsehen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass mit ihrem Erlassentwurf – wie auch mit den vorgängig vorgestellten zusätzlichen Informationsplattformen im Bereich der Bundeskanzlei und der SBB – die Forderung der parlamentarischen Initiative nach Fairness in Abstimmungskampagnen nicht vollständig erfüllt werden kann. Dennoch ist sie der Überzeugung, dass ihre Vorlage zur Einführung von kostenloser Sendezeit für TV- und Radiospots geeignet ist, die politische Diskussion in einer breiteren Öffentlichkeit zu fördern. So können TV- und Radiospots zu Abstimmungsvorlagen dazu beitragen, Aufmerksamkeit zu wecken und können dadurch letztlich auch die Qualität des öffentlichen Diskurses heben. Schliesslich können mit den Spots Stimmberechtigte angesprochen werden, die politisch eher uninteressiert sind und üblicherweise der Urne fernbleiben.

## **2.2 Schaffung der Grundlagen für die Anspruchsberechtigung im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)**

### **2.2.1 Einleitung**

Die Verpflichtung der Programmveranstalter, die Form und der zeitliche Umfang des Anspruchs auf unentgeltliche Sendezeit vor eidgenössischen Volksabstimmungen werden grösstenteils im Rahmen einer *Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte* durch den Einschub von sieben neuen Artikeln (Art. 15a-g) verankert.

Die verpflichteten Veranstalter müssen die Sendezeit vom fünftletzten bis zum zweitletzten Samstag vor dem Abstimmungstag zur Verfügung stellen (Art. 15g BPR). Die Ausstrahlung erfolgt in Form von *Spots*, welche eine Dauer von *höchstens 30 Sekunden* aufweisen (Art. 15c BPR). Diese sind in Blöcken von maximal je einer Minute in der *Hauptsendezeit* („Prime Time“; TV: 18-22 Uhr und Radio 11-14 Uhr sowie 17-18.30 Uhr) auszustrahlen. Ein Veranstalter kann innerhalb dieser Zeit die Spots frei platzieren; er muss dies aber an jedem Ausstrahlungstag ungefähr zur gleichen Zeit tun (Art. 15g BPR). Welche Programme der SRG die Spots ausstrahlen müssen, wird durch die Bundesversammlung in einer *Verordnung* festgelegt (Art. 15a Abs. 2 BPR). Sie wird auch bestimmen, welche Partei ihren Spot wie oft wiederholen lassen kann (Art. 15c Abs. 2 BPR).

Die berechtigten Komitees und Parteien produzieren und finanzieren ihre Spots selber. Die *Produktion*, die durch einen *frei wählbaren Produzenten* erfolgt, wird also *nicht aus öffentlichen Geldern* (z.B. aus dem Ertrag der Empfangsgebühren)

unterstützt. Es wird auch *keine Obergrenze* für den Einsatz finanzieller Mittel gesetzt (Art. 15d BPR). Die Regelung nimmt in Kauf, dass ein gewisses Ungleichgewicht zwischen finanzkräftigeren und finanziell weniger potenten Sendeberechtigten entsteht.

Der zweite Gesetzesentwurf im Rahmen des Mantelerlasses – die Teilrevision des neuen Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) – regelt die Aufsichtsverfahren. Die Spots müssen inhaltlich die Verbote des internationalen Rechts und des schweizerischen Radio- und Fernsehrechts (Art. 4 Abs. 1 und 3 RTVG) beachten. Der Veranstalter ist berechtigt, die Ausstrahlung eines ihm rechtswidrig erscheinenden Spots durch die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) auf seine Vereinbarkeit mit den rundfunkrechtlichen Vorschriften überprüfen zu lassen (Art. 15e BPR und Art. 83 Abs. 1<sup>bis</sup> RTVG).

Damit nötigenfalls die Prüfung durch die UBI rechtzeitig abgewickelt werden kann, müssen die von den Parteien bzw. Komitees produzierten Spots *bis spätestens neun Wochen* vor der Abstimmung dem Programmveranstalter übergeben werden (Art. 15d Abs. 2 BPR). Hat der Programmveranstalter Zweifel an der Rechtmässigkeit des Spots, kann er sie *innert einer Woche* der UBI vorlegen (Art. 86a Abs. 1 RTVG).

## **2.2.2 Keine Spots bei Nationalratswahlen**

Von eidgenössischen Sachabstimmungen zu unterscheiden sind zunächst Nationalratswahlen. Bei *Nationalratswahlen* haben als unentbehrliche Voraussetzungen des Proporz die *Parteien*, nicht hingegen Initiativ- und Referendumskomitees zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes beizutragen. Kandidieren können freilich auch beliebige Ad-hoc-Gruppierungen, welche die nötigen Unterschriften beibringen. Für eine nicht sachlich begründbare Bevorzugung der Parteien lässt die Bundesverfassung hier keinen Raum.

## **2.2.3 Die Akteure bei Sachabstimmungen: Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees**

Die Schweiz kennt kein Bundesgesetz über die Parteien. In der Referendumsdemokratie wäre ein solcher Erlass auch mit Problemen verbunden: Die direktdemokratischen Rechte dürfen nicht an die Parteien gebunden werden. Volksrechte müssen aufgrund der Verfassungsordnung im Gegenteil allen politischen Kräften und namentlich auch spontanen Ad-hoc-Gruppierungen offen stehen.

Aus diesem Grund sollen Parteien in der Schweiz auch nicht als solche, sondern im Zusammenhang mit den Besonderheiten schweizerischer Willensbildung gefördert werden: Vor eidgenössischen Volksabstimmungen sollen Parteien als Meinungsmacher und Entscheidungshilfen eine entsprechend starke Rolle spielen können. Letztlich geht es damit nicht um die Parteien, sondern um den politischen Diskurs und um Orientierungskordinaten für die Stimmberechtigten. Dementsprechend sind Parteienspots bei konzessionierten und gebührenfinanzierten Programmveranstaltern auch nicht generell vorzusehen, sondern einzig im Zusammenhang mit eidgenössischen Volksabstimmungen.

Für Sachabstimmungen gibt es in der direkten Demokratie neben den Parteien politisch wie juristisch die Initiativkomitees und die Urheberschaft fakultativer Referenden als weitere massgebende Meinungsmacher. Parteien dürfen deshalb bei

Sachabstimmungen nicht gegenüber direkt beteiligten Initiativ- und Referendumskomitees privilegiert werden; *denn letztlich geht es nicht um den Schutz der Parteien, sondern der Meinungs- und Willensbildung des Volkes.*

Die Urheber der zum Entscheid anstehenden eidgenössischen Volksbegehren müssen daran ebenso beteiligt werden wie die Parteien. Verschieden ist nur die Verfassungsgrundlage: Für Parteien Artikel 137 BV, für Initiativkomitees Artikel 138-139a BV und für Referendumskomitees Artikel 141 und Artikel 163-165 BV.

#### **2.2.4 Die Verantwortung für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung**

Dass die *Parteien* bei Sachabstimmungen zu Volksbegehren aber ebenso zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes heranzuziehen sind wie Initiativ- und Referendumskomitees, ergibt sich nicht nur aus den geschriebenen Verfassungsgrundlagen, sondern aus der gesamten Rollenverteilung des Verfassungsgefüges. Initiativ- und Referendumskomitees bündeln punktuelle Opposition.

Von geringfügigen Einschränkungen (völkerrechtlich zwingende Bestimmungen, Einheit von Form und Materie, Undurchführbarkeit) abgesehen, kann kein eidgenössisches Volksbegehren aus politischen oder rechtlichen Gründen dem verbindlichen Entscheid des Souveräns entzogen werden. Kein Initiativ- oder Referendumskomitee wird jemals verantwortlich für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, und auch keine Verfassungsgerichtsbarkeit stellt sie im Bund sicher (vgl. Art. 191 BV). *Verantwortlich für die innere Kohärenz der gesamten Rechtsordnung* bleiben *allein* die eidgenössischen Räte, d.h. ihre auf Legislaturdauer gewählten *Vertreterinnen und Vertreter von Volk und Ständen*. Sie müssen im demokratischen Willensbildungsprozess als Minimalmittel die Möglichkeit haben, den Souverän auf drohende Widersprüche in der Rechtsordnung aufmerksam zu machen. Aufgrund des für die meisten Kantone geltenden *Proporzwahlrechts* bilden die Parteien die Voraussetzung für die Wahl repräsentativer Abordnungen (Fraktionen) in die Parlamente. Damit rechtfertigt es sich, dass die Parteien die Meinung ihrer Mitglieder verfechten, welche als Volksvertreterinnen und -vertreter im Rahmen ihrer Fraktionen zum parlamentarischen Mehrheitsentscheid beigetragen haben (vgl. auch Ziff. 2.3.7 hiernach).

#### **2.2.5 Unterschiede zwischen Volksinitiative und Referendum**

Die beiden Volksrechte *Volksinitiative* und *fakultatives Referendum* sind voneinander in mehrerlei Hinsicht grundverschieden. Bereits die keineswegs parallele Redaktion der Verfassungsnormen zu Volksinitiative und Gesetzesreferendum zeigt es: Die *Verfassungsinitiative* benötigt einen präzisen und einheitlichen Text und damit ein einheitliches, personell eineindeutig festgelegtes Initiativkomitee<sup>3</sup>; auch können die Kantone sie nicht verbindlich ergreifen. Das fakultative Gesetzesreferendum hingegen ist weit weniger formalisiert: *Kantone* können es ebenso ergreifen wie Teile aus dem *Volk*. Zudem können die Gründe für das Ergreifen eines Referendums vielfältig, ja durchaus gegensätzlicher Natur sein.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 68 Abs. 1 Bst. e, Art. 72 Abs. 2 Bst. a und 73 Abs. 1 BPR; Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> und 4 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11).

Seit der Unterschriftenquorumserhöhung von 1977 wurden 40% aller fakultativen Referenden von (oftmals disparaten) *Vetokoalitionen* zustande gebracht. Artikel 15b schlägt daher bei Referenden für die Urheberschaft soweit möglich parallele, soweit nötig analoge Regelungen wie für Parteien vor; für Initiativkomitees kann sich Artikel 15b Absatz 2 BPR weitgehend auf parallele Regelungen beschränken.

### **2.3 Kriterien für die Bemessung des jeweiligen Sendeanteils**

Es ist von grundlegender Bedeutung, bei einer Beteiligung von Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees am Abstimmungskampf durch Spots in Radio und Fernsehen praktikable Kriterien für eine Bemessung des jeweiligen Sendeanteils zu entwickeln. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt sich schon aufgrund der verschiedentlich geänderten Rechtsgrundlagen nicht als erratisch-konstante Praxis begreifen; die Tendenz aber geht klar in Richtung Verschärfung der Anforderung "Chancengleichheit". Sie schliesst aber nicht jede Differenzierung einer egalitären Gleichheit in Richtung proportional-distributive Gleichheit aus, sofern die Differenzierung sachlich begründbar, willkürfrei und durch wichtige Gründe gestützt ist.

#### **2.3.1 Unanwendbarkeit bei Nationalratswahlen**

Für *Wahlen* liegt der Ausschluss von Parteien, die in den eidgenössischen Räten nicht vertreten sind, von Radio- und Fernsehsendungen klar jenseits jeder nach Ansicht des Bundesgerichts vertretbaren Differenzierung (vgl. nur BGE 124 I 71 E. 7, 113 Ia 300 f.). Wenn das Bundesgericht es noch als haltbar erachtete, Regierungsratskandidaten einer im Parlament noch überhaupt nicht vertretenen Partei in einer Fernsehsendung nur in der zweiten Reihe und mit kürzerer Rededauer auftreten zu lassen, so hat es doch bereits hier die *Suche nach anderweitigen Korrekturen* zugunsten dieser Parteien und Kandidaten angeregt (BGE 125 II 504-506; vgl. dazu hiernach, Ziff. 2.6.8), und den De-facto-Ausschluss einer parteilosen Gemeinderatskandidatin vom behördlich aus Steuermitteln bezahlten gemeinsamen Wahlplakat aller Ortsparteien hat es rundweg verpönt und die Wahl kassiert (BGE 113 Ia 300 f.); dazwischen liegt die Annullierung einer kantonalen Regelung, die Wahlkampfkostenbeiträge an Parteien vom Gewinn von 5 der 130 Mandate abhängig machen wollte (BGE 124 I 71). Keineswegs weniger streng ist die (spärliche) Doktrin. Bei aller Kritik an sachlich nicht begründbarer Unterscheidung zwischen grösseren und kleineren Parteien befand jedoch auch das Bundesgericht (BGE 119 Ib 250), dass kleinste politische Parteien oder Bewegungen "jedenfalls nicht gleichviel Sendezeit beanspruchen (können) wie die wichtigeren politischen Parteien und Gruppen und (...) auch nicht zu den gleichen Sendezeiten zugelassen werden (müssen)."

#### **2.3.2 Volksabstimmungen**

Für Abstimmungskämpfe müssen Kriterien eine sachgerechte und praktikable Bemessung des Sendeanteils zwischen den im Bundesparlament vertretenen Parteien einerseits und Initiativ- oder Referendumskomitees andererseits sicher stellen.

### **2.3.3 Fakultatives Volksreferendum**

Der Bund zählt derzeit rund 4,9 Mio Stimmberechtigte. Für das Zustandekommen eines Referendums bedarf es der Unterstützung von 50'000, für eine Volksinitiative jener von 100'000 Stimmberechtigten. Berechnet man die erste Verteilungszahl im Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff für die verschiedenen Kantone anlässlich der Nationalratswahlen der letzten paar Legislaturen, so gelangt man regelmässig auf eine Zahl von je ungefähr 10'000 Wählern, die im Durchschnitt hinter jedem gewählten Volksvertreter stehen (die summarische Kontrollrechnung zeigt das selbe Ergebnis: gesamtschweizerisch pflegen ca. 2,2 Mio Stimmberechtigte an der Wahl teilzunehmen und die 200 Sitze zu verteilen). Hinter einem Referendum stehen also mindestens so viele Stimmberechtigte wie hinter einer Kleinstfraktion. Mehr als 200'000 Unterschriften gehen selten für ein Referendum ein: Dies entspräche in etwa der demokratischen Legitimation einer 20köpfigen Fraktion.

### **2.3.4 Kantonsreferendum**

Für das Zustandekommen eines Kantonsreferendums sind acht Kantone vonnöten. In den meisten Kantonen ist für den Entscheid das Kantonsparlament zuständig; ausnahmsweise kann das Kantonsreferendum auch via kantonales Volksbegehren verlangt werden, und selten (z.B. im Kanton St. Gallen) ist der Entscheid der Kantonsregierung delegiert. Die demokratische Legitimation ruht also im Regelfall auf der Mehrheit des vom Volk gewählten Parlaments. Leicht vereinfacht ergibt dies folgendes: 4,9 Mio Stimmberechtigte, durchschnittlich 40% kantonale Wahlbeteiligung zur Bestellung aller kantonalen Parlamente; letztere entscheiden je mit absoluter Mehrheit.

Die acht bevölkerungsstärksten Kantone haben rund 3,2 Mio Stimmberechtigte, die acht bevölkerungsschwächsten 0,25 Mio. Auf der Basis der vorstehenden Annahmen stehen also hinter einem mit absoluter Mehrheit der Parlamente der acht grössten Kantone lancierten Kantonsreferendum rund 600'000, hinter einem Kantonsreferendum der acht kleinsten Stände rund 50'000 Stimmberechtigte. Die Quoren für kantonale Volksbegehren zur Ergreifung des Kantonsreferendums sind bedeutend tiefer, desgleichen die üblichen Stimmzahlen kantonalen Regierungsräte. Insgesamt ist die demokratische Legitimation hinter einem Kantonsreferendum also durchaus mit jener hinter einem Volksreferendum vergleichbar.

Das einzige bisher zustande gekommene Kantonsreferendum seit Bestehen des Instituts (1874) vereinigte elf Kantone (BB1 2003 7056: BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS und JU), die rund 2,13 Mio Stimmberechtigte umfassten.

### **2.3.5 Volksinitiative**

Hinter einer zustande gekommenen Volksinitiative steht mindestens eine Anzahl Wähler, die eine zehnköpfige Fraktion in die eidgenössischen Räte entsenden könnte. Auch bei Volksinitiativen werden heute kaum mehr je über 200'000 gültige Unterschriften eingereicht.

### **2.3.6 Fazit**

Daraus ergibt sich insgesamt folgende Vergleichssynopse:

|  | Volksreferendum | Kantonsreferendum | Volksinitiative |
|--|-----------------|-------------------|-----------------|
| Minimum  | 50'000          | 50'000            | 100'000         |
| entspricht der Wählerschaft einer Fraktion mit ... Mitgliedern | 5               | 5                 | 10              |
| Maximum  | 200'000         | 600'000           | 200'000         |
| entspricht der Wählerschaft einer Fraktion mit ... Mitgliedern | 20              | 60                | 20              |

Die demokratische Legitimation eines Referendumskomitees entspricht mit andern Worten jener einer kleinen bis mittelgrossen Fraktion, jene eines Initiativkomitees jener einer mittleren Fraktion. Das verhältnismässig hohe Quorum des Kantonsreferendums entspricht der demokratischen Legitimation einer (kleinen bis grossen) Fraktion.

Diese Vergleiche sprechen dafür, einem Initiativ- oder einem Referendumskomitee ungefähr gleichen Sendeanteil einzuräumen wie einer in der Regierung vertretenen Partei.

### **2.3.7 Einwände und Gegenargumente**

Zwar sorgt eine Volksinitiative oder ein Referendum dafür, dass über die betreffende Vorlage überhaupt abzustimmen ist; dies mag für einen grösseren Sendeanteil jener Gruppierung sprechen, welche den Volksentscheid überhaupt herbei geführt hat. Dem steht aber die Überlegung gegenüber, dass kein Initiativ- und kein Referendumskomitee für innere Widersprüche der Rechtsordnung Verantwortung trägt, die sich aus der Annahme seines punktuell oppositionellen Begehrens ergeben können. Für die innere Konsistenz der Rechtsordnung tragen allein die Volksvertreterinnen und -vertreter Verantwortung.

Sie werden zu 80% im Proporzsystem (Nationalrat: 194 von 200 Mitgliedern; Ständerat: 2 der 46 Mitglieder; total: 196 von 246 Mitgliedern) dank den Parteien gewählt, die sie vertreten.

Weil trotz konkurrierender Rechtsquellen die eidgenössischen Räte für die innere Konsistenz der Rechtsordnung allein und ausschliesslich verantwortlich sind, rechtfertigt es sich auch vor der Bundesverfassung, dass die Parteien die Meinung ihrer Mitglieder verfechten können, welche zum parlamentarischen Mehrheitsentscheid - dem Gesetz oder der Abstimmungsempfehlung (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 159 Abs. 1 und 2 und Art. 163 BV) - geführt hat. Dies liegt auf der verfassungsmässigen Linie, dass die verantwortlichen Behörden auch die Mindestmittel zur Lösung ihrer Aufgabe haben müssen (vgl. Art. 139 Abs. 3 Satz 2 BV).

### **2.3.8 Zur Reihenfolge der Ausstrahlungen**

Der "Urheberfunktion" der Initiativ- oder Referendumskomitees ist dadurch Rechnung zu tragen, dass sie im zeitlichen Ablauf prominent zu platzieren sind: Zu

Beginn, weil sie den Urnengang ausgelöst haben, und gegen Ende, weil es um ihr ureigenstes Anliegen (sei es für, sei es gegen einen Erlass) geht (vgl. Ziff. 2.2.3 hiervor sowie Ziff. 3.1, Erläuterungen zu Art. 15c).

## **2.4 Regelung der Aufsicht im neuen Radio- und Fernsehgesetz (RTVG)**

Die *Aufsicht* über die inhaltliche Rechtmässigkeit der Werbespots liegt bei der *Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)*. Sie prüft von den Parteien produzierte Spots und ihr vom Veranstalter vorgelegte Spots schon *vor der Ausstrahlung* auf ihre Vereinbarkeit mit den rundfunkrechtlichen Vorschriften (Art. 83, 86 und 86a RTVG).

Sie beurteilt innerhalb von *zwei Wochen*, ob der Spot gegen Art. 4 Abs. 1 und 3 RTVG (ohne Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot) oder die Persönlichkeitsrechte gemäss Art. 28 ZGB verstösst bzw. ob er unzutreffende Tatsachenbehauptungen enthält. *Beurteilt die UBI den Spot als rechtswidrig, so entfällt jeglicher Anspruch auf Ausstrahlung.* Die Möglichkeit, dass die UBI einen nur in Teilen rechtswidrigen Spot unter Auflagen zur Ausstrahlung zulassen kann, ist ausgeschlossen. Der Entscheid der UBI ist insofern massgebend, als einer allfälligen *Beschwerde ans Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung* zukommt (Art. 86a Abs. 5 RTVG).

Nach der Ausstrahlung der Spots sind die *üblichen Rechtskontrollmöglichkeiten* gegeben (d.h. bezüglich Inhalt durch die UBI, bezüglich Werbebestimmungen durch das BAKOM; Art. 86 Abs. 1 und 5 RTVG).

## **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **3.1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)**

*Art. 11 Abs. 3<sup>bis</sup> (neu)*

In einigen westschweizer Kantonen existieren kantonale Rechtsgrundlagen und seit einigen Jahren eine entsprechende Praxis, den Stimmberechtigten einen Parolenspiegel der Stellungnahmen aller im Kantonsparlament vertretenen politischen Parteien den Abstimmungsvorlagen beizulegen. Diese Praxis wurde von zwei Kantonen ohne Meldung nach Bern in den letzten Jahren auch auf eidgenössische Vorlagen ausgedehnt. Wie der Bundesrat in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage (06.1103 A Berberat. Maulkorb für Kantonsregierungen?) feststellte, ist eine solche Praxis ohne ausdrückliche bundesgesetzliche Rechtsgrundlage formell problematisch. Keine Behörde soll die Abstimmungsunterlagen nach eigenem Gutdünken anreichern. Nach dem geltenden Recht (Art. 11 Abs. 1-3 BPR) gehören zum Stimmmaterial einer Bundesabstimmung lediglich der Stimmzettel, die Abstimmungsvorlagen, die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sowie die nach kantonalem Recht zur gültigen Stimmabgabe nötigen Unterlagen wie Stimmausweis, Stimmcouvert, und Kontrollmarke.

Die Kommission erachtet die Beilage eines Parolenspiegels der Stellungnahmen der in den kantonalen Parlamenten vertretenen Parteien für begrüssenswert, weil eine solche Zusammenstellung parteipolitisch neutral und für die Stimmberechtigten zur

Orientierung hilfreich ist. Mit einem neuen *Artikel 11 Abs. 3<sup>bis</sup>* soll deshalb eine bundesgesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche diese Praxis in den Kantonen legalisiert, die das Instrument bereits eingeführt haben und in denjenigen Kantonen ermöglicht, die dieses Instrument noch nicht kennen.

#### *Art.15a*          Pflicht

Diese Bestimmung regelt den Gegenstand der Verpflichtung (Bereitstellen von Sendezeit für Sendungen vor eidgenössischen Volksabstimmungen) und den Kreis der verpflichteten Programmveranstalter.

*Absatz 1 Satz 1* erwähnt zunächst die in die Pflicht genommene SRG (sie ist im neuen RTVG ausführlich geregelt: Art. 23 – 37 RTVG; die von ihr veranstalteten Programme legt allerdings nicht das Gesetz fest, sondern die vom Bundesrat erteilte Konzession). Ebenfalls erwähnt sind die weiteren konzessionierten Programme, welche unter dem Regime des am 24. März 2006 verabschiedeten Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) einen Anteil aus dem Ertrag der Empfangsgebühren erhalten werden. Die Zahl der verpflichteten Veranstalter lässt sich noch nicht mit Sicherheit angeben. Sie dürfte sich aber in der Grössenordnung von rund einem Dutzend regionalen Fernsehprogrammen und rund zwei Dutzend Radioprogrammen bewegen (neben lokal-regionalen Radioprogrammen in ökonomisch schwachen Regionen auch rund ein halbes Dutzend nicht gewinnorientierte Radioprogramme in Agglomerationen wie Genf, Bern oder Zürich). Keine Gebühren werden hingegen z.B. nationale oder sprachregionale Programme und Programmfenster ausländischer Veranstalter erhalten.

Die zweite Satzhälfte von Absatz 1 macht deutlich, dass der Anspruch nur vor Volksabstimmungen (nicht aber vor Wahlen oder sogar unabhängig von Urnengängen) gilt. Das unentgeltliche Bereitstellen von Sendezeit bedeutet, dass die berechtigten Parteien und Komitees für den Anspruch auf Sendezeit nichts zu bezahlen haben, auch nicht die administrativen Kosten des Veranstalters, und die Programmveranstalter einen dadurch allenfalls entstehenden Einnahmefall selber tragen müssen. Wer für die Herstellung der Spots aufkommen muss, regelt Artikel 15d.

*Absatz 2* gibt der Bundesversammlung die Kompetenz, die massgebenden SRG-Programme auf Verordnungsstufe festzulegen. Nach den Vorstellungen der Kommission soll die Pflicht die ersten Fernsehprogramme und mehrere Radioprogramme jeder Sprachregion treffen. Auf die Aufzählung einzelner Programme auf Stufe des Gesetzes ist zu verzichten, da nicht das Parlament auf Gesetzesebene das publizistische Angebot der SRG festgelegt, sondern der Bundesrat im Rahmen der Konzession. Zudem ist das Programmangebot der SRG einem stetigen Wandel unterworfen. So gibt es Pläne für einen Ausbau des SRG-Angebots über DAB (digitale terrestrische Verbreitung von Radioprogrammen). Sollte die SRG z.B. ein digital verbreitetes Programm einführen, das überwiegend aus informativen Wortbeiträgen besteht, so könnte eine Ausdehnung der Pflicht zur Ausstrahlung von Parteienspots durchaus Sinn machen. All dies ist auf Stufe Verordnung zu regeln.

## Art.15b      Anspruchsberechtigte

Der Artikel regelt, welche Gruppierungen Sendezeit beanspruchen können. Die vorgeschlagene Regelung geht davon aus, dass die Berechtigten pro Abstimmungstermin einen einzigen Radio- sowie einen Fernsehspot produzieren (in mehreren Sprachen), welcher anschliessend von sämtlichen verpflichteten Veranstaltern auszustrahlen ist. Mit anderen Worten besteht (lediglich) das Recht, sich in einem Spot von in der Regel ungefähr einer halben Minute Dauer zu einer oder mehreren der am folgenden Abstimmungstermin angesetzten Vorlagen zu äussern. Die Parteien können also eine Auswahl treffen. Bei den Komitees (Abs. 2) ist klar, dass sie sich lediglich zu jener Vorlage äussern, zu der sie die Initiative lanciert bzw. gegen die sie das Referendum ergriffen haben.

Nicht problemfrei wäre eine weiter gehende Eingrenzung der unentgeltlichen Sendezeit. Sendezeit bei den konzessionierten Programmveranstaltern ist ohnehin sehr beschränkt und nicht vermehrbar. Damit das Interesse breiter Kreise an der Politik unterstützt werden kann, muss die unentgeltlich zur Verfügung zu stellende Sendezeit in den täglichen Schlüsselzeitsegmenten liegen. Andererseits nützt die Zuteilung marginal kurzer Sendezeit für Spots nichts, wenn gar keine Aussage mehr möglich ist. Damit könnte keine Partei mehr etwas anfangen, und die Stimmberechtigten würden durch die inhaltslose Sendezeitverschwendung nur irritiert. Daher nützt die proportionale Zuteilung unentgeltlicher Sendezeit an Parteien, die mit einer einzigen oder zwei Personen in den eidgenössischen Räten vertreten sind, niemandem.

Statt dessen ist eine Regelung vorzuziehen, wonach nur jene, die in einer *Fraktion* vertreten sind, in Gefässen unentgeltlicher Sendezeit zu Wort kommen. Dem einzigen Vertreter einer Partei ist ja die Möglichkeit gegeben, sich einer Fraktion anzuschliessen oder sich gegebenenfalls mit seinesgleichen zu einer Fraktion zusammenzuschliessen (vgl. Art. 61 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes, SR 171.10) und so in den Genuss unentgeltlicher Sendezeit zu gelangen. So dürfte den strengen Anforderungen des Bundesgerichts an die Ausgewogenheit Rechnung getragen sein (vgl. Ziff. 2.3.1 hiervor).

*Absatz 1:* Während Referendumskomitees und Initiativkomitees *vor den von ihnen erwirkten Urnengängen fallweise* unentgeltliche Sendezeit bei den konzessionierten, gebührenfinanzierten Programmveranstaltern in Anspruch nehmen können (*Absatz 2*), müssen die Parteien dies bei *sämtlichen* Sachabstimmungen tun können; denn Parteien sind unabdingbar für die Veranstaltung von Proporzwahlen. Von seltensten Ausnahmen abgesehen, erringen sie alle Mandate im Nationalrat. Ihre Vertreter verantworten daher die behördlichen Erlasse, welche zur Volksabstimmung gelangen; sie haben die entsprechenden Lösungen erarbeitet und die nötigen Kompromisse für eine mehrheitsfähige Lösung geschmiedet. Bei Volksinitiativen haben sie dazu beigetragen, die Abstimmungsempfehlung des Parlaments (Art. 139 Abs. 3 Satz 2 BV) zu verabschieden.

Elf der derzeit im Parlament vertretenen Parteien haben sich bis jetzt ins Parteienregister eintragen lassen; drei der verbleibenden Parteien könnten es gewünschtenfalls umgehend tun (Stand 01.01.2007). Es liegt nahe, für den Anspruch der Parteien auf unentgeltliche Sendezeit am Parteienregistereintrag anzuknüpfen. Die neue Regelung sollte keine weitere Parteienzersplitterung auslösen oder fördern: Der Austritt aus einer Partei oder Fraktion und die Gründung neuer Gruppierungen

durch amtierende Parlamentsmitglieder soll daher keinen Anspruch der neuen Gruppierung auf unentgeltliche Sendezeit auslösen (Abs. 1 Satz 2).

#### *Art. 15c*            Dauer und Wiederholungen der Abstimmungspots

*Absatz 1:* Die Höchstdauer der fraglichen Spots liegt bei 30 Sekunden und ist damit tendenziell eher kürzer als bei ausländischen Wahlwerbesendungen.

*Absatz 2* besagt, dass auf Verordnungsebene die fixe Obergrenze von 30 Sekunden in bestimmten Konstellationen nach unten korrigiert werden kann. Eine Anpassung der *maximalen Spotlänge* von einer halben Minute kommt etwa in Betracht, wenn wesentlich mehr als 3 Abstimmungsvorlagen auf einen Termin angesetzt sind (z.B. die 9 Vorlagen vom 18. Mai 2003). Eine Akkumulation gesetzlicher Spotansprüche (11 Parteien in Fraktionsstärke + 9 Initiativ- und Referendumskomitees x je 30 Sekunden = 10 Sendeminuten x Anzahl Ausstrahlungen) könnte das Publikum übersättigen. Auf Verordnungsebene können Kriterien (z.B. Anzahl Abstimmungsvorlagen mit oder ohne thematische Verwandtschaft, Umstrittenheit der Vorlagen) festgelegt werden, nach denen die maximale Spotlänge auch (z.B. auf 20 Sekunden) gekürzt werden kann, damit die Summe der Spotsendezeit pro Abstimmungstermin möglichst stabil bleibt. Der von den Parteien bzw. den Komitees produzierte Spot ist von sämtlichen verpflichteten Programmveranstaltern zu senden. Nach dem Willen der Kommission soll der jeweilige Spot eines Berechtigten nicht nur einmal ausgestrahlt werden und sollen die einzelnen Berechtigten ihre Spots unterschiedlich häufig platzieren dürfen. Die *Wiederholungshäufigkeit* der Spots einzelner Parteien ist eine Frage, die wegen ihres Detaillierungsgrades auf Stufe der Verordnung zu regeln ist. Auf Gesetzesebene sind lediglich die Kriterien für die Zuteilung (proportional zur politischen Stärke im Parlament statt gleichmässig für alle Berechtigten) festgelegt; die genaue Zuteilung pro Sendeberechtigten regelt die Verordnung. Ein gewisser Schematismus bei der Zuteilung wird dabei unvermeidlich sein. Auf Verordnungsstufe kann bei Bedarf auch geregelt werden, in welcher Reihenfolge diese Spots auszustrahlen sind (z.B. Komitees vor oder nach Parteien, grosse Parteien vor oder nach kleinen Parteien).

*Absatz 3* schliesslich enthält den massgebenden Grundsatz der Proportionalität für die Anzahl Spots pro Partei. Danach können grosse Parteien ihre Spots häufiger wiederholen lassen als kleine. Eine *Minderheit der Kommission* beantragt, diesen Grundsatz insofern zu relativieren, als dass für die Anzahl Wiederholungen die proportionale Stärke in der Bundesversammlung nicht alleine massgebend ist, sondern lediglich mitberücksichtigt werden soll.

*Absatz 4:* Bei der privilegierten Platzierung der Spots zu Beginn und gegen Ende der Präsentationsperiode geht die Kommission von der Vorstellung der demokratischen Bewegung des 19. Jahrhunderts aus, wonach der Souverän in ihm wichtigen Fragen „das letzte Wort“ hat. Ergo sollen auch die Komitees, die durch die von ihnen gesammelten Unterschriften eine Volksabstimmung überhaupt ermöglichen, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ihre Botschaft an privilegierter Stelle – am Anfang sowie im Sinne eines „zweitletzten Worts“ gegen Schluss einer Radio- und Fernsehkampagne – vermitteln können.

In der direkten Demokratie dürfen sich Massnahmen zur Förderung des Diskurses nicht auf die Parteien beschränken. So unerlässlich die Parteien für den *repräsentativen* Teil der Demokratie speziell in einem Proporzwahlverfahren sind,

so frei ist der Markt bei der Ausübung der Volksrechte und ganz speziell des Referendums: Acht Kantone können es ebenso ergreifen wie 50'000 Stimmberechtigte. Eine einheitliche oder auch nur homogene Urheberschaft ist nicht gefordert: Inhalt des Begehrens ist das Verlangen nach einer Volksabstimmung. Diese kann auch aus völlig konträren Motiven verlangt werden. Weniger als sechs von zehn zustande gekommenen Referenden werden von einem einzigen Referendumskomitee lanciert. Unabhängig von all diesen unterschiedlichen Konstellationen soll der gesamten Urheberschaft des Referendums gegen einen Bundeserlass unentgeltliche Sendezeit bei allen gebührenfinanzierten konzessionierten Programmveranstaltern zur Verfügung stehen (Abs. 4), welche bei Zustandekommen sowohl eines Volks- als auch eines Kantonsreferendums den beteiligten Kantonen einerseits und den Referendumskomitees andererseits je zur Hälfte zur Verfügung gestellt werden soll (Abs. 5). Unter mehreren Urheberkomitees eines zustande gekommenen *Volksreferendums* soll die Sendezeit proportional zum beigebrachten Anteil gültiger Unterschriften aufgeteilt werden. Bei Zustandekommen eines *Kantonsreferendums* ist ein proportionaler Verteilschlüssel (Abs. 6) unmöglich: Jeder beteiligte Kanton steuert eine Stimme zum Kantonsreferendum bei.

Bei Kantonsreferenden verständigen sich die Regierungen der beteiligten Kantone, bei einem Volksreferendum entscheidet das Referendumskomitee über die Art der Präsentation und die personelle Vertretung des Anliegens in den Sendungen der konzessionierten Programmveranstalter mit Gebührenanteil. Haben mehrere Referendumskomitees mitgewirkt, so entscheidet entweder jedes Referendumskomitee selber über seinen Anteil an der Sendezeit, oder aber die Referendumskomitees haben sich untereinander über eine gemeinsame Präsentation und die Aufteilung der personellen Vertretung des Anliegens zu verständigen.

Volksinitiativen können von beliebigen Gruppierungen, auch von Ad-hoc-Komitees gestartet werden. Massnahmen zur Förderung des Diskurses dürfen sich daher in der direkten Demokratie nicht auf die Parteien beschränken. Weil sich aber eine Volksinitiative anders als das Referendum nicht auf das blossе Begehren um Volksabstimmung beschränkt, sondern materiell nahezu beliebigen Gestaltungsspielraum eröffnet, können sich keine disparaten Koalitionen bilden. Wer eine Volksinitiative lanciert, steht hinter genau diesem Begehren. Jede Volksinitiative weist von Gesetzes wegen ein Initiativkomitee mit sieben bis 27 Stimmberechtigten auf (Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR). Dieses Initiativkomitee ist offensichtlich auch das geeignete Gremium, um unentgeltliche Sendezeit bei allen gebührenfinanzierten konzessionierten Programmveranstaltern in Anspruch zu nehmen und um über die Art der Präsentation und seine personelle Vertretung in diesen Sendungen zu befinden.

Nicht anders als Initiativkomitees, Referendumskomitees oder im Falle eines Kantonsreferendums die beteiligten Kantonsregierungen überlässt es das Gesetz auch den Parteien selber, die Art ihrer Präsentation und ihre personelle Vertretung in den Ausstrahlungen unentgeltlicher Sendezeit festzulegen. Im Parteienregister eingetragene Parteien müssen von Gesetzes wegen die Rechtsform eines Vereins aufweisen (Art. 76a Abs. 1 Bst. a BPR), und den statutarischen Namen und den Sitz der Partei, die Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen sowie ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten der Bundespartei bei der Bundeskanzlei hinterlegt haben (Art. 76a Abs. 2 Bst. a-c BPR).

Auch Kleinparteien unterhalb eigener Fraktionsstärke sollen Präsentationsart und Vertretung in den Ausstrahlungen selber bestimmen, nachdem sie zusammen mit der oder den Parteien, mit der oder denen sie eine Fraktion bilden, den Verteilschlüssel festgelegt haben. Die in einer Fraktion vertretenen Parteien können statt dessen auch einen gemeinsamen Auftritt vorsehen.

#### *Art. 15d*            Produktion und Finanzierung der Abstimmungsspots

*Absatz 1* regelt die Frage, wer die Produktion der Spots übernehmen soll. Die Berechtigten haben die Wahl, bei welchem Produktionsunternehmen sie ihren Spot herstellen wollen. Zur Produktion der Spots gehört auch deren Finanzierung. Die Ausstrahlungsberechtigten haben den gesamten Betrag für die Konzeption und Realisierung des Spots aus der eigenen Kasse zu bezahlen. Sie werden lediglich von den Kosten befreit, welche die Ausstrahlung des in ihrem Auftrag produzierten Spots üblicherweise verursacht. Die Regelung nimmt in Kauf, dass ein gewisses Ungleichgewicht zwischen finanzkräftigeren und finanziell weniger potenten Sendeberechtigten entsteht.

*Absatz 2* schafft die Voraussetzungen dafür, dass die UBI einen Spot überhaupt rechtzeitig vor der geplanten Ausstrahlung auf dessen Rechtmässigkeit überprüfen kann. Dies wird bedingen, dass die zur Ausstrahlung berechtigten Parteien und Komitees ihren Spot rund zwei Monate vor dem Abstimmungstermin übergeben. Nicht genügend ist ein Drehbuch des Spots, da sich dessen Wirkung erst beim Betrachten von Bewegtbild und Ton ausreichend abschätzen lässt. Den Berechtigten ist es nicht freigestellt, ihren Spot später einzureichen, da sie sich sonst einen Vorteil gegenüber anderen Parteien oder Komitees verschaffen könnten.

Nach *Absatz 3* ist zudem eine natürliche Person zu bezeichnen, welche die Verantwortung für den Spot übernimmt. Dies dient nicht nur einer allfälligen strafrechtlichen Verfolgung, sondern auch der rundfunkrechtlichen Aufsicht.

#### *Art. 15e*            Inhaltliche Mindestanforderungen an die Abstimmungsspots

Die Rechtsordnung setzt den Ausstrahlungen in Fernsehen und Radio verschiedene Schranken. Diese entsprechen zum einen den für andere Medienäusserungen geltenden Grenzen (z.B. die Verbote der Rassendiskriminierung und der Ehrverletzung im Strafrecht oder der Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht). Sie werden durch die dafür zuständigen Gerichtsbehörden (Straf- oder Ziviljustiz) behandelt. Das Radio- und Fernsehgesetz stellt an das Programm schweizerischer Veranstalter zahlreiche weitere Anforderungen, welche zum Teil in die gleiche Richtung zielen wie das Straf- und Zivilrecht, zum Teil aber auch darüber hinausgehen. Zu unterscheiden sind drei Kategorien von rundfunkrechtlichen Vorschriften:

- Bestimmte Vorschriften gelten für sämtliche Elemente eines Radio- oder Fernsehprogramms, d.h. sowohl für redaktionelle Sendungen als auch für Werbesendungen: Dazu gehören Art. 4 Abs. 1 (Achtung der Grundrechte: Menschenwürde, Diskriminierungsverbot, Rassenhass, öffentliche Sittlichkeit, Gewalt) und Abs. 3 (Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit, der verfassungsmässigen Ordnung und der Wahrnehmung völkerrechtlicher Verpflichtungen) sowie Art. 5 (jugendgefährdende Sendungen) RTVG. Die

Einhaltung dieser Pflichten ist auch für Parteien- und Komiteespots vor Abstimmungen unabdingbar.

- Eine zweite Gruppe von Vorschriften beschränkt sich auf redaktionelle Sendungen: Im Vordergrund steht das Gebot der Sachgerechtigkeit und der Erkennbarkeit von Kommentaren (Art. 4 Abs. 2 RTVG). Daneben gilt für konzessionierte Programme das Vielfaltsgebot, welches aber lediglich in der Gesamtheit der redaktionellen Sendungen zum Ausdruck kommen muss (Art. 4 Abs. 4 RTVG). Das Sachgerechtigkeits- und das Vielfaltsgebot sind keine geeigneten Vorgaben für Abstimmungsspots (vgl. dazu die Ausführungen zu Absatz 2).
- Schliesslich gelten spezifische Regeln für Werbung und Sponsoring (Art. 9-14 des neuen RTVG). Ihre Einhaltung wird nicht durch die UBI überprüft, sondern durch das BAKOM. An dieser Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich von Werbung und Sponsoring ist auch bezüglich der unentgeltlichen Sendungen vor Abstimmungen festzuhalten.

*Absatz 1* verdeutlicht, dass sich auch die von Parteien und Komitees produzierten Sendungen rundfunkrechtlich nicht im freien Rechtsraum bewegen. Die üblicherweise geltenden Vorschriften sind einzuhalten. Daraus ergibt sich gleichzeitig, dass die Anforderungen des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über grenzüberschreitendes Fernsehen (EÜGF; SR 0.784.405) zu beachten sind, welches für im Ausland empfangbare schweizerische Fernsehprogramme identische Anforderungen aufstellt. Mit diesen Geboten wird (indirekt) auch den meisten Anforderungen des schweizerischen Strafrechts Rechnung getragen (z.B. dem Verbot der Rassendiskriminierung in Art. 261<sup>bis</sup> StGB).

Ebenfalls ausdrücklich untersagt sind Abstimmungsspots, welche die *Persönlichkeitsrechte* verletzen. Dies kann daran liegen, dass ein Spot eine Person in einem negativen Licht erscheinen lässt (wobei auch scharfe Kritik am politischen Verhalten zulässig sein muss) oder dass sie gegen ihren Willen für ein politisches Anliegen instrumentalisiert wird (z.B. durch unrichtige Behauptung, eine bestimmte Person unterstütze ein bestimmtes Volksbegehren). Die Kriterien zur Beurteilung einer Persönlichkeitsverletzung entsprechen den etablierten zivilrechtlichen Grundsätzen.

*Absatz 2* erweitert die Pflichten um eine weitere Dimension: Die Norm untersagt das Aufstellen nachweislich falscher Tatsachenbehauptungen. Da es sich nicht um redaktionelle Sendungen handelt, ist der zentrale programmrechtliche Grundsatz der Sachgerechtigkeit (früher: Objektivität) für solche Spots nicht geeignet. Das Sachgerechtigkeitsgebot (welches nicht nur im RTVG, sondern auch auf Verfassungsstufe verankert ist) soll sicherstellen, dass das Publikum aufgrund der in einem Beitrag vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt oder ein Thema erhält und sich so darüber frei eine eigene Meinung bilden kann. Die Sachgerechtigkeit kann nach der Praxis der UBI und des Bundesgerichts z.B. durch das Verschweigen wesentlicher Fakten oder deren tendenziöse Darstellung missachtet werden. Dieser für redaktionelle Sendungen geltende Massstab eignet sich nicht für Abstimmungsspots von Parteien und Komitees, welche dem Publikum innert 30 Sekunden ihre Sicht der Dinge mit einfachen Schlagworten und plakativen Bildern zu vermitteln versuchen und wesensgemäss einseitig sind. Eine Grenze ist aber dort zu ziehen, wo die öffentliche

Meinungsbildung durch nachweislich falsche Fakten (z.B. unrichtige Fristen oder Prozentzahlen) manipuliert werden soll. Es gehört allerdings zu Abstimmungskämpfen, dass sich die politischen Kontrahenten mit vertretbaren Argumenten gerade auch über Fakten und Zahlen (z.B. bisherige und künftige Kosten eines Projekts) streiten. Unzulässig ist nach der vorgeschlagenen Formulierung das Behaupten nachweislich falscher Zahlen, deren Unrichtigkeit sich aus anerkannter Quelle belegen lässt (z.B. eine unrichtige Angabe über den gegenwärtigen Steuerfuss einer Gemeinde). In solchen Fällen hat das Bundesgericht auch kantonale Regelungen akzeptiert, die den Behörden eine Berichtigung gegenüber Tatsachenbehauptungen erlauben, die im objektivierbaren Bereich nicht wahrheitsgemäss sind (BGE 107 Ia 304 E. 6 c S. 317). Nicht erfasst werden hingegen subtilere Manipulationen des Publikums, z.B. durch das Einblenden irreführender Bilder.

#### *Art. 15f*      Verbot werblicher Aussagen

*Absatz 1* stellt sicher, dass die zur Förderung der politischen Willensbildung einzuführenden unentgeltlichen Sendungen vor Abstimmungen nicht zu kommerziellen Zwecken missbraucht werden. Wird darauf verzichtet, die dem Veranstalter nicht zu bezahlenden Abstimmungssendungen (im Gegensatz zur bezahlten politischen Werbung) den Werberegeln zu unterstellen, so müssen einige für die Werbung geltende Verbote spezifisch auf diese Spots ausgedehnt werden. In diesem Rahmen ist Werbung für Produkte (oder Dienstleistungen) eines Dritten untersagt, die in keinem direkten Zusammenhang zum Thema der fraglichen Abstimmungsvorlage steht. Es liegt z.B. auf der Hand, dass die Sendezeit vor Abstimmungen nicht für die Umgehung von Werbeverböten (z.B. für Tabakprodukte oder für Spirituosen) benützt werden darf. Darüber hinaus ist in diesen Spots sämtliche kommerzielle Werbung für einzelne Produkte oder Dienstleistungen von Dritten (z.B. einer der Partei nahe stehenden Firma) verboten. Die Spots dienen – im Hinblick auf eine Volksabstimmung – der Unterstützung einer Sache oder Idee, nicht aber der Förderung des Verkaufs von Waren oder Dienstleistungen. Absatz 1 verbietet neben der bezahlten Werbung für Produkte oder Dienstleistungen (Bst. a) auch die Schleichwerbung (Bst. b), welche das Gesetz in Artikel 10 Absatz 3 RTVG generell untersagt. Unzulässig sind auch neuere Formen kommerzieller Kommunikation wie die Erwähnung von Waren oder Dienstleistungen auf getrenntem Bildschirm (Split Screen), die virtuelle Werbung oder die Produktplatzierung. Buchstabe c will vermeiden, dass durch die Nennung des Namens eines Sponsors (z.B. eines Pharmaunternehmens in einem Spot zu einer gesundheitsrechtlichen Vorlage) eine indirekte Werbewirkung entsteht. Untersagt ist die Sponsornennung, nicht aber das Sponsoring einer solchen Sendung durch Dritte. Hauptgrund für die Zulassung des Sponsoring ist der Umstand, dass sich die Geldflüsse für einen allgemeinen Abstimmungskampf in der Praxis nicht von den Geldflüssen trennen lassen, welche einer Partei oder einem Komitee für die Produktion des fraglichen Abstimmungsspots zukommen.

*Absatz 2* hält fest, dass sich das Verfahren nicht gegen den Programmveranstalter, sondern gegen den Anspruchsberechtigten des Spots richtet.

## Art. 15g Modalitäten der Ausstrahlung

*Absatz 1* besagt, dass die Spots grundsätzlich in der letzten Phase des Abstimmungskampfes zu senden sind. Die späte Ausstrahlung dient der Mobilisierung der Wählerschaft und damit tendenziell einer höheren Stimmbeteiligung. Unzulässig ist aber eine Ausstrahlung von Spots in den letzten Tagen vor dem Urnengang, d.h. nach dem zweitletzten Samstag vor dem Abstimmungstag.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass bezahlte politische Werbung zu Abstimmungsthemen spätestens mit dem Zeitpunkt der offiziellen Bekanntgabe eines Abstimmungstermins an Radio und Fernsehen unzulässig ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d RTVG und die Detailregelung in Art. 17 RTVV).

*Absatz 1 Buchstaben a und b* machen deutlich, dass die Spots nicht zu Randzeiten ausgestrahlt werden, sondern während der Hauptsendezeit (Prime time). Die vorgeschriebene Zeitspanne umfasst vier (TV) bzw. viereinhalb Stunden (Radio). Die Beachtung des Programms ist nicht während der gesamten Zeitspanne identisch. Im Fernsehen z.B. sind die Einschaltquoten zwischen 19.30 und 20 Uhr deutlich höher als zwischen 18 und 18.30 Uhr. Es würde die Programmautonomie zu stark beschneiden, wenn den einzelnen Veranstaltern eine präzisere Vorgabe gemacht würde. Andererseits wäre die Chancengleichheit der verschiedenen politischen Akteure erheblich beeinträchtigt, wenn ein Teil der Spots während der Sendezeit mit der grössten Publikumsresonanz ausgestrahlt würde und andere zu viel weniger beachteten Randzeiten der Prime Time. Aus diesem Grund haben die Veranstalter innerhalb der Prime Time zwar die freie Wahl des Ausstrahlungszeitpunkts. Sie müssen aber den von ihnen gewählten Ausstrahlungszeitpunkt für alle Abstimmungsblocks in der gleichen Zeitspanne ansetzen (z.B. an jedem Ausstrahlungstag zwischen 18.30 und 19 Uhr; Abs. 2).

*Absatz 3 Satz 1* schreibt vor, dass die Abstimmungssspots in Blöcken von maximal einer Minute auszustrahlen sind, und erhält damit für praktikable Lösungen je nach Abstimmungskonstellation (Anzahl beteiligter Referendumskomitees, Anzahl der Abstimmungsvorlagen) die nötige Flexibilität. Satz 2 fixiert die wöchentliche maximale Gesamtdauer der Abstimmungssspots. Damit soll der Übersättigung des Publikums entgegengewirkt und angesichts der vielen verschiedenen möglichen Konstellationen verhindert werden, dass Programme in den elektronischen Medien de facto verunmöglicht werden könnten.

*Absatz 4* befasst sich mit dem Verhältnis der unentgeltlichen Werbezeit zu redaktionellen Sendungen. Die Abstimmungssspots dürfen in der Regel eine redaktionelle Sendung nicht unterbrechen.

*Absatz 5* verlangt eine deutliche Bezeichnung und dient ebenfalls der Transparenz, aber auch den Interessen des Veranstalters, der durch diese Angaben die nötige Distanz zu den Äusserungen der Parteien und Komitees schaffen kann.

*Absatz 6* fördert – wie die ergänzende Regelung der Ausstrahlungszeit in den Absätzen 1 und 2 – die Chancengleichheit der verschiedenen Sendeberechtigten. Der Veranstalter soll einzelne Spots nicht durch unterschiedliche An- und Absagen benachteiligen oder bevorzugen.

#### *Art. 76a Sachüberschrift und Abs. 4*

Für den Anspruch auf unentgeltliche Sendezeit der Parteien greift Artikel 76a BPR auf das bereits bestehende Parteienregister zurück: Bisher regelte Artikel 76a BPR die Voraussetzungen, unter denen sich juristische Personen in dieses Parteienregister eintragen lassen konnten. Nachteilige Folgen mangelnder Aufdatierung der Eintragung beschränkten sich bisher auf den Wegfall administrativer Erleichterungen beim Wahlanmeldeverfahren für Nationalratswahlen (Art. 24 Abs. 3 Bst. a und c BPR). Nationalratswahlen finden lediglich alle vier Jahre statt. Das Unterlassen von Mutationsmeldungen konnte dementsprechend einzig im Hinblick auf die nächstfolgenden Gesamterneuerungswahlen Nachteile nach sich ziehen. Volksabstimmungen folgen einander demgegenüber im Drei- bis Sechsmonaterhythmus. Der Ausbau der Ansprüche, die Parteien aus dem Eintrag ins Parteienregister ableiten können, erheischt nun auch Mechanismen zur rascheren Aufdatierung des Parteienregisters: Es würde dem Sinn der Regelung widersprechen, Gruppierungen Sendezeit zuzugestehen, welche die Erfordernisse für den Eintrag ins Parteienregister gar nicht mehr erfüllen; denn diese Parteien tragen nicht mehr zur Meinungsbildung im Parlament bei. Infolgedessen können sie noch Sendezeit beanspruchen, wenn sie ein Referendum ergriffen oder eine Volksinitiative lanciert haben. Hingegen gehören sie nicht mehr zu jenen, die Gesetzesvorlagen mit erarbeitet haben und sie also laufend gegenüber der Öffentlichkeit vertreten müssen. Indem die Bundeskanzlei Parteien umgehend aus dem Parteienregister streicht, wenn sie die Bedingungen nicht mehr erfüllen (Abs. 4), wird dies sicher gestellt.

### **3.2 Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio- und Fernsehen (RTVG)**

#### *Art. 2 Bst. c (Begriffe)*

Die Einführung unentgeltlicher Sendezeit vor eidgenössischen Volksabstimmungen hat zur Folge, dass verschiedene Normen des neuen Radio- und Fernsehgesetzes redaktionell angepasst werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Definition des Begriffs redaktioneller Sendungen (Art. 2 Bst. c), welcher von der neuen Kategorie der Abstimmungsspots abgegrenzt werden muss. Ihr Inhalt ist – im Gegensatz zum redaktionellen Programm – nicht dem Veranstalter zuzurechnen (ganz im Gegenteil wird er wohl den Inhalt einzelner Spots missbilligen).

Die unentgeltlichen, auch gegen den Willen des Veranstalters auszustrahlenden Abstimmungsspots sind auch keine Werbung im Sinne des Gesetzes (Art. 2 Bst. k des neuen RTVG). Die Abstimmungsspots werden als eigenständiger Sendungstyp besonderen Regeln unterworfen, die ihrem Charakter besser Rechnung tragen.

#### *Art. 11a Abstimmungsspots*

*Absatz 1* regelt das Verhältnis der unentgeltlichen Sendezeit zu bezahlter Werbung. Die Trennung der Wahlsspots von eigentlichen Werbespots dient einem Anliegen, welches im ganzen Radio- und Fernsehrecht zentral ist: Der Transparenz für das Publikum. Die Abgrenzung von der üblichen Wirtschaftswerbung liegt aber auch im Interesse der anspruchsberechtigten Parteien und Komitees.

*Absatz 2* hält darüber hinaus fest, dass die Spots nicht auf die Höchstdauer der Werbezeit angerechnet werden. Nach dem Konzept des Regelungsvorschlages handelt es sich bei den Spots rechtstechnisch gesehen um Sendungen sui generis, d.h. weder um Werbung (da keine finanzielle Gegenleistung für den Veranstalter erfolgt) noch um redaktionelle Sendungen (da die Verantwortung für die Gestaltung bei den Ausstrahlungsberechtigten liegt). Dass die Sendezeit nicht auf die Werbezeit anzurechnen ist, könnte man bei dieser Sichtweise aus der Gesetzessystematik ableiten. Es erscheint aber sinnvoll, diesen wichtigen Grundsatz ausdrücklich im Gesetz zu verankern.

#### *Art. 83* Aufsicht durch unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI)

*Absatz 1* legt die Zuständigkeit für die vorgängige rundfunkrechtliche Aufsicht über den Inhalt der Abstimmungssendungen in die Hände der UBI. Sie überprüft nach den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes lediglich bereits ausgestrahlte Sendungen im redaktionellen Teil des Programms. Im Unterschied zur übrigen Tätigkeit der UBI richtet sich das Verfahren nicht gegen den Programmveranstalter, welcher eine fragwürdige Sendung ausstrahlt, sondern gegen den Sendeberechtigten (Art. 91 Abs. 3<sup>bis</sup> RTVG). Wegen dieser speziellen Konstellation sind hier ausnahmsweise auch Möglichkeiten eines Einschreitens gegen noch nicht ausgestrahlte Sendungen vorzusehen, welche besonderen verfahrensrechtlichen Regeln folgen (Abs. 1<sup>bis</sup>). Wurde ein Spot bereits ausgestrahlt, so ist grundsätzlich das übliche Verfahren für die Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Sendungen (Art. 91ff. des neuen RTVG) zu wählen, wobei sich auch dieses Verfahren gegen den Sendeberechtigten (und nicht gegen den Programmveranstalter) richtet.

#### *Art. 86 Abs. 1 und 5* Zuständigkeit für nachträgliche Aufsicht

*Absatz 1*: Die nachträgliche Überprüfung ausgestrahlter Abstimmungsspots auf ihre Übereinstimmung mit dem Werbeverbot (Art. 15f BPR) ist – wie bei der üblichen Wirtschaftswerbung - Sache des BAKOM. Das Verfahren unterscheidet sich insofern von der üblichen Aufsicht über werbliche Aussagen in Radio- und Fernsehprogrammen als dass es sich nicht gegen den Programmveranstalter richtet, sondern gegen den Anspruchsberechtigten (Art. 15f Abs. 2 BPR). Sonst gelten die im Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten und greifen die entsprechenden Verfahrensregeln. Das BAKOM kann insbesondere allfällige unrechtmässige Einnahmen einziehen, welche die Partei oder das Komitee aus dem Missbrauch der unentgeltlich eingeräumten Sendezeit zu kommerziellen Zwecken erzielt hat. Zudem kann es Verwaltungssanktionen verhängen (Art. 90 Abs. 1 Bst. c RTVG).

*Absatz 5*: Die nachträgliche Aufsicht über den zulässigen Inhalt der Spots (Art. 15e BPR) liegt in den Händen der UBI. Auch dieses Verfahren richtet sich gegen den Anspruchsberechtigten. Die UBI erhält zudem die Kompetenz zur Vorprüfung der Spots.

#### *Art. 86a* Vorprüfung von Abstimmungsspots

Die in *Absatz 1* formulierte Norm dehnt die Zuständigkeit der UBI aus, denn nach den allgemeinen Regeln kann die UBI erst tätig werden, wenn eine Beschwerde eingereicht worden ist, wobei die Beschwerdeführenden zuvor an die Ombudsstelle gelangt sein müssen (Art. 94 RTVG). Ein Gang zur Ombudsstelle macht aber nur

Sinn, wenn der behauptete Mangel in der Verantwortung des Veranstalters liegt. Hier liegt die Interessenlage gerade anders: Ein Veranstalter will die Rechtmässigkeit eines nicht von ihm hergestellten Beitrags überprüfen lassen, zu dessen Ausstrahlung ihn das Gesetz verpflichtet. In diesem Falle müssen Streitigkeiten noch vor der vorgesehenen Ausstrahlung des Spots geklärt werden können.

*Absatz 1* berechtigt die Veranstalter, der UBI einen möglicherweise problematischen Spot zur Beurteilung vorzulegen. Verzichtet ein Veranstalter auf diesen Schritt und hat sich auch kein anderer Veranstalter an die UBI gewandt, so darf er die Ausstrahlung nicht mit dem Argument verweigern, der Spot missachte die rechtlichen Vorschriften. Auch bei Zweifeln an der Rechtmässigkeit ist der Veranstalter nicht dazu verpflichtet, an die UBI zu gelangen. Eine (nachträgliche) rundfunkrechtliche Verantwortung trifft die den Spot ausstrahlenden Veranstalter auch in diesem Falle nicht. Sie riskieren aber, in späteren strafrechtlichen Auseinandersetzungen (z.B. wegen Mitwirkung an der Verbreitung rassendiskriminierender Äusserungen) oder zivilrechtlichen Streitigkeiten (z.B. Forderung nach Gegendarstellung oder finanzieller Genugtuung) ebenfalls zur Rechenschaft gezogen zu werden. Die UBI hat noch vor der geplanten Ausstrahlung über die Rechtmässigkeit eines ihr vorgelegten Spots zu befinden. Trotz der notgedrungen sehr kurzen Fristen hat die UBI den Beteiligten (insbesondere den Sendeberechtigten) die Möglichkeit zur Stellungnahme (rechtliches Gehör) einzuräumen.

Für diesen Entscheid sind einzig die in Artikel 15e BPR genannten inhaltlichen Kriterien massgebend. Beim Entscheid der UBI darf es nicht um Fragen des politischen Stils gehen, sondern lediglich um die Verletzung der rechtlichen Vorschriften.

*Absatz 2 Satz 2* sieht eine Ausnahme vom sonst im UBI-Verfahren geltenden Grundsatz öffentlicher Beratung (Art. 97 Abs. 1 RTVG) vor. Der wesentlichste Grund für die Ausnahme liegt in der sehr knappen Zeit, die der UBI in solchen Fällen zur Verfügung stehen wird. Weitere Ausnahmen vom üblichen Verfahrensgang vor der UBI (z.B. bezüglich der Fristen) können auf unterer Normstufe festgelegt werden. Sinn gemäss zu übernehmen ist hingegen die Kostenregelung in Art. 98 RTVG: Der Gang an die UBI ist für die Programmveranstalter grundsätzlich kostenlos, doch kann die UBI bei mutwilligen Eingaben dem Veranstalter die Verfahrenskosten auferlegen.

*Absatz 3:* Ein von der UBI als rechtmässig eingestuft Spot ist auch dann auszustrahlen, wenn der Programmveranstalter oder ein in seinen Persönlichkeitsrechten Betroffener den UBI-Entscheid beim Bundesgericht angefochten hat.

Nach *Absatz 4* führt die von der UBI festgestellte Rechtswidrigkeit dazu, dass der Spot der Partei bzw. des Komitees nicht ausgestrahlt werden muss. Die Pflicht zur Ausstrahlung entfällt auch für Veranstalter, welche selber keine Beschwerde bei der UBI geführt haben. Die betroffene Partei bzw. das Komitee verliert ihren Anspruch auf Ausstrahlung. Angesichts der knappen Zeit ist sie auch nicht berechtigt, einen neuen Spot zu präsentieren.

Die UBI fällt also den verbindlichen Entscheid über die Ausstrahlung oder Nichtausstrahlung des Spots. Zwar bleibt beiden Seiten (sowohl dem Veranstalter als auch dem Sendeberechtigten) gegen den für sie negativen UBI-Entscheid die Möglichkeit einer Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 99 Satz 2 RTVG). Aus zeitlichen



Eine gewisse Mehrbelastung ist allerdings im Bereich der Aufsicht zu erwarten. Die Belastung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (eines Milizgremiums aus neun nebenamtlichen Mitgliedern; Art. 82 Abs. 1 RTVG) könnte in nennenswertem Masse zunehmen. Die UBI erledigte im Jahr 2006 an sechs Sitzungsterminen insgesamt 22 Beschwerdeverfahren (2005 an fünf Terminen deren 21). Wie stark die Zusatzbelastung der UBI tatsächlich ausfallen wird, hängt primär davon ab, wie viele der Abstimmungsslots (insgesamt sind es jeweils rund zehn pro eidg. Abstimmungswochenende) die Veranstalter der UBI zur vorgängigen Überprüfung vorlegen werden.

## **4.2 Auswirkungen auf Private**

Die konzessionierten Programmveranstalter mit Gebührenanteil sind zwar verpflichtet, einen Teil ihrer besten Sendezeit gratis zur Verfügung zu stellen. Dennoch ist es eher unwahrscheinlich, dass die vorgesehene gesetzliche Regelung zu spürbaren finanziellen Einbussen führen wird. Die für die Abstimmungssendungen verwendete Zeit wird nicht an die Maximaldauer der Werbung angerechnet und hindert die Veranstalter deshalb nicht daran, weitere Werbespots auszustrahlen.

Eine Auswirkung hat die neue Möglichkeit wohl für die Abstimmungskampfbudgets der betreffenden Parteien und Komitees. So ist anzunehmen, dass in einer ersten Phase ein Teil der bisherigen Ausgaben von anderen Kommunikationsmitteln (z.B. Inserate, Flugblätter, Plakate) auf die Produktion von Radio- und Fernsehspots verlagert wird.

Auf der Seite der Parteien dürfte diese Verlagerung jedoch marginal bleiben, zumal die Parteien für die Produktion ihrer Spots bei der Parteibasis, den Fraktionen oder bei Sponsoren voraussichtlich zusätzliche finanzielle Mittel beschaffen werden. Gewisse Verlagerungen könnten sich indessen beim Mitteleinsatz der Komitees ergeben, die vor den Abstimmungen in den Printmedien erfahrungsgemäss häufiger Inserate schalten als die Parteien.

Dennoch ist nicht zu erwarten, dass die Einnahmen etwa der Tageszeitungen aus dem Abdruck entsprechender Inserate über Gebühr sinken werden, zumal auch die Komitees zur Produktion ihrer Spots zusätzliche Mittel bereitstellen dürften. Die Erfahrung zeigt, dass bei der Einführung neuer Medien oder neuer Werbemöglichkeiten beim Mitteleinsatz keine grossen Verlagerungen zu beobachten waren, sondern stets die betreffenden Etats vergrössert wurden, um mit einer Botschaft sowohl im bisherigen wie auch in einem neuen Umfeld präsent zu sein.

Von der neuen Regelung profitieren können hingegen spezialisierte Produktionsunternehmen, da sich die Produktion voraussichtlich in die Richtung umfassender Kampagnen für den Print- und den elektronischen Bereich entwickeln wird und sich dadurch die einzelnen Auftragsvolumina erheblich vergrössern werden.

Die vorgesehene Regelung wird also die Presse nicht exzessiv belasten. Sie öffnet Radio und Fernsehen bloss für die eidgenössischen Volksabstimmungen und belässt einen grossen Teil der Einnahmen aus politischer Werbung (nämlich die Werbung vor Wahlen sowie vor kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen) bei den Printmedien.

## 5 Rechtliche Grundlagen

### 5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das vorliegende Bundesgesetz stützt sich auf Artikel 137-139a, Artikel 141 sowie Artikel 165-167 der Totalrevision der Bundesverfassung vom 18. April 1999. Artikel 137 definiert die politischen Parteien als Mitwirkende an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Artikel 138-139a bilden die Verfassungsgrundlagen für Volksinitiativen auf Total- und Teilrevision der Bundesverfassung sowie für die allgemeine Volksinitiative, Artikel 141 sowie 163-165 für das fakultative Referendum. Die zitierten Artikel bilden somit die Grundlage des Anspruches auf unentgeltliche Sendezeit sowohl für die Parteien als auch für die betreffenden Initiativ- und Referendumskomitees.

Letztlich geht es *nicht um den Schutz der Parteien, sondern der Meinungs- und Willensbildung des Volkes*. Nach Doktrin und Praxis dürfen Parteien bei Sachabstimmungen nicht gegenüber direkt beteiligten Initiativ- und Referendumskomitees privilegiert werden. Dies kann freilich nicht bedeuten, dass Pro und Contra einer Vorlage bei Abstimmungsspots egalitär zu behandeln wären: Erstens ist dies gar nicht immer möglich, so beispielsweise, wenn einer obligatorischen Referendumsvorlage in den eidgenössischen Räten von keiner Seite Opposition erwachsen ist. Für viele Sachabstimmungen gibt es in der direkten Demokratie neben den Parteien jedoch politisch wie juristisch die Initiativkomitees und die Urheberschaft fakultativer Referenden als weitere massgebende Meinungsmacher. Sodann sind bei Referendumskomitees unterschiedlicher Provenienz nicht alle Sachargumente egalitär in Abstimmungsspots zu präsentieren; die Anzahl beigebrachter Unterschriften pro Komitee zeigt vielmehr an, welche Argumente für die Auslösung der Volksabstimmung zur Hauptsache ursächlich waren. Klar aber ist: Die Urheber der zum Entscheid anstehenden eidgenössischen Volksbegehren müssen an Abstimmungsspots ebenso beteiligt werden wie die Parteien. Verschieden ist allein die Verfassungsgrundlage: Für Parteien Artikel 137 BV, für Initiativkomitees Artikel 138-139a BV und für Referendumskomitees Artikel 141 und Artikel 163-165 BV.

Zwar löst ein Volksbegehren die Volksabstimmung aus; aber kein Initiativ- und kein Referendumskomitee trägt für innere Widersprüche der Rechtsordnung Verantwortung, die sich aus der Annahme seines punktuell oppositionellen Begehrens ergeben können. Für die innere Konsistenz der Rechtsordnung tragen allein die Volksvertreterinnen und -vertreter Verantwortung. Deshalb haben die eidgenössischen Räte das Recht, zu jedem ausserparlamentarischen Rechtsetzungsantrag Volk und Ständen eine Abstimmungsempfehlung abzugeben (Art. 139 neu Abs. 3 bzw. Art. 139 alt Abs. 5 BV). Die Schweiz kennt also im Unterschied zu den meisten ausländischen Staaten kein Rechtsetzungsmonopol des Parlaments, sondern konkurrierende Rechtsquellen. Aber die Bundesverfassung will damit kein chaotisches Durcheinander fördern; sie will den verantwortlichen Behörden im Gegenteil auch die Mindestmittel zur Lösung ihrer Aufgabe geben.

Die eigenössischen Räte werden zu vier Fünfteln im Proporzsystem dank den Parteien gewählt, die sie vertreten. Weil die eidgenössischen Räte für die innere Konsistenz der Rechtsordnung allein und ausschliesslich verantwortlich sind, rechtfertigt es sich auch vor der Bundesverfassung, dass die Parteien die Meinung

ihrer Mitglieder verfechten können, welche zum parlamentarischen Mehrheitsentscheid - dem Gesetz oder der Abstimmungsempfehlung (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 159 Abs. 1 und 2 und Art. 163 BV) - geführt hat. Dabei spielt auch eine Rolle, dass in den vergangenen Jahrzehnten die elektronischen Medien die Printmedien stark zurückgedrängt haben und dass die Parteien im Pressekonzentrationsprozess ihre Parteizeitungen samt und sonders verloren haben.

Durch die Schaffung der neuen Gesetzesnormen in Artikel 15a-15g des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wird das in Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben d des Radio- und Fernsehgesetzes verankerte politische Werbeverbot ausschliesslich zum Zwecke der Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes gelockert. Die Vorlage durchbricht das bestehende Werbeverbot für politische Parteien nur in einem massvollen Rahmen. Das zentrale Anliegen des Verbots politischer Werbung (keine Benachteiligung finanzschwacher Akteure) ist hier weniger tangiert, da die Spots unentgeltlich ausgestrahlt (wenn auch nicht unentgeltlich produziert) werden.

Schliesslich ist die vorgesehene Regelung vereinbar mit Artikel 93 Absatz 4 der Bundesverfassung, wonach Radio und Fernsehen auf die Stellung und Aufgaben anderer Medien, insbesondere der Presse, Rücksicht zu nehmen haben (vgl. Ziff. 4.2 hiervor).

## **5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Artikel 15a sowie Artikel 15c Absatz 2 BPR übertragen der Bundesversammlung Rechtsetzungskompetenzen: ihr obliegt es, einerseits die verpflichteten Programme der SRG zu bestimmen und andererseits die Einzelheiten der Anspruchsberechtigung der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie der Initiativ- und Referendumskomitees zu regeln.

## **5.3 Erlassform**

Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung ist ein Mantelerlass, in dessen Rahmen Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vorgenommen werden.