



Behördenkommunikation vor Abstimmungen

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 21. November 2023

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Bundesverfassung (BV)¹ gewährleistet in Artikel 34 die politischen Rechte, schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)² regelt in Artikel 10a die Information der Stimmberechtigten. Diese Bestimmung verlangt, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1). Dabei beachtet er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit (Abs. 2). Neben dem Abstimmungstext muss er eine sachliche Erläuterung bereitstellen, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Kommunikation kann auch in Form von öffentlichen Äusserungen und Beiträgen in den sozialen Medien erfolgen.

Im Zusammenhang mit verschiedenen Abstimmungserläuterungen, die fehlerhafte Informationen enthielten, verlangte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) im Jahr 2018 Abklärungen von der Bundeskanzlei (BK), die für die Abstimmungserläuterungen zuständig ist. In der Folge überarbeitete die BK die Prozesse für die Abstimmungserläuterungen und ergriff verschiedene Massnahmen zur Qualitätssicherung,³ was von der GPK-N begrüsst wurde.⁴ Die Behördenkommunikation vor Abstimmungen gibt dennoch immer wieder Anlass zu Kritik, etwa bezüglich der Angaben im Abstimmungsbüchlein oder der Kommunikation einzelner Bundesratsmitglieder.

Diese Ausgangslage veranlasste die Geschäftsprüfungskommissionen am 25. Januar 2022, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen zu beauftragen.

1.2 Gegenstand der Untersuchung und Verfahren der GPK

Die zuständige Subkommission EJPD/BK-N konkretisierte an ihrer Sitzung vom 25. Mai 2022 den Auftrag an die PVK, indem sie folgende Fragestellungen für die Evaluation festlegte:

1 SR 101

2 SR 161.1

3 Für weitergehende Details vgl. Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26. Januar 2021 (BBl 2021 570, Ziff. 3.5.5)

4 Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26. Januar 2021 (BBl 2021 570, Ziff. 3.5.5)

1. Sind die Weisungen, Strategien und Prozesse zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen für die Verwaltung klar?
2. Werden diese Grundlagen angemessen angewandt?
3. Waren die kommunizierten Inhalte im Lichte der zu beachtenden rechtlichen Vorgaben angemessen?
 - 3.1. Wurden die rechtlichen Grundsätze in umstrittenen Fällen eingehalten?
 - 3.2. Stehen die Unterschiede bei der Intensität der Behördenkommunikation vor Abstimmungen im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit?
4. Werden die von den Behörden kommunizierten Inhalte von den Stimmbürgerinnen und -bürgern für die Meinungsbildung genutzt?

Mittels verschiedener Datenerhebungs- und Datenanalysemethoden untersuchte die PVK die Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Auch wurde ein externes Mandat vergeben, das in erster Linie die juristische Begleitung der PVK bei der Ausarbeitung eines Analyserasters zum Inhalt hatte. Dieses Raster diente zur Beurteilung, ob die Weisungen, Strategien und Prozesse geeignet und ob die kommunizierten Inhalte angemessen sind.

Die PVK führte Interviews und nahm eine Dokumentenanalyse vor, in der sie die einschlägigen Weisungen, Strategien und Prozesse untersuchte, um deren Eignung in Bezug auf die Rechtsgrundlagen und deren Anwendung zu beurteilen.⁵

Weiter erstellte die PVK mittels eingehender Analysen Fallstudien zu vier Abstimmungen, bei denen die Kommunikation der Behörden in den Medien kritisiert worden war. Anlässlich ihrer Sitzung vom 5. September 2022 entschied sich die zuständige Subkommission EJPD/BK-N für folgende Abstimmungen: Referendum zu den Kinderabzügen, Konzernverantwortungsinitiative, Pestizidinitiative, Referendum zum Filmgesetz.

Im Folgenden beurteilt die GPK-N die wichtigsten Feststellungen der PVK und formuliert gestützt darauf insgesamt vier Empfehlungen an den Bundesrat.

2 Feststellungen und Empfehlungen

Nach Feststellungen allgemeiner Natur (Kap. 2.1) befasst sich das Kapitel 2.2 mit der Bedeutung der Abstimmungserläuterungen und Kapitel 2.3 mit den Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen. Kapitel 2.4 beinhaltet Ausführungen zur Aufgabenverteilung zwischen den Departementen und der BK, Kapitel 2.5 be-

⁵ Die PVK hat bei ihren Abklärungen rund zwanzig Interviews mit Mitarbeitenden der BK und Mitgliedern der Konferenz der Informationsdienste (KID), der die Informationsverantwortlichen der Departemente angehören, geführt. Das Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner ist im Anhang des Berichts der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N ersichtlich.

schäftigt sich mit den Inhalten der Kommunikation und die Kapitel 2.6 und 2.7 thematisieren die Verhältnismässigkeit der Kommunikation, indem einerseits die Art und Weise (Kap. 2.6) und andererseits die Intensität der Kommunikation untersucht wird.

2.1 Allgemeine Feststellungen der PVK

Insgesamt gelangt die PVK in ihrer Evaluation zum Schluss, dass die Behördenkommunikation vor Abstimmungen bedingt zweckmässig ist. Das Abstimmungsbüchlein ist für die Willensbildung der Stimmbürgerinnen und -bürger von sehr grosser Bedeutung, im Gegensatz etwa zu den sozialen Medien. Die Weisungen der BK für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen sind angemessen, werden aber von den Departementen nicht ausreichend genutzt. Die Kompetenz- bzw. Aufgabenverteilung zwischen den Departementen und BK ist in den Kommunikationsgrundlagen nicht umfassend geregelt, in der Praxis ist jedoch die Koordination durch die Konferenz der Informationsdienste (KID) angemessen. Die kommunizierten Inhalte entsprechen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich den rechtlichen Grundsätzen. Die PVK stellte auch fest, dass die Auffassungen einer verhältnismässigen Kommunikation bei den einzelnen Departementen unterschiedlich ausfallen und die Grenze zwischen Information und Kampagne nicht geregelt ist. Schliesslich ergab die Evaluation, dass die Behörden zwar unterschiedlich intensiv kommunizieren, im Verhältnis zum Umfang der medialen Berichterstattung die Kommunikation aber als angemessen einzustufen ist.

2.2 Abstimmungsbüchlein

2.2.1 Die Ergebnisse der PVK

Zweck der Behördenkommunikation vor Abstimmungen ist, der stimmberechtigten Bevölkerung die für die freie Willensbildung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 34 Abs. 2 BV⁶). Die Evaluation der PVK hat gezeigt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Vielfalt an Informationen nutzen, um sich über eine Abstimmungsvorlage zu informieren. Zusammen mit Zeitungsberichten ist das Abstimmungsbüchlein mit den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates von grundlegender Bedeutung; diesen Informationsquellen kommen deshalb die grösste Bedeutung zu.⁷ Dies wurde bei sämtlichen Altersgruppen, Bildungsniveaus

⁶ SR 101

⁷ Die Begriffe «Abstimmungsbüchlein» und «Abstimmungserläuterungen» sind voneinander zu unterscheiden: Das Abstimmungsbüchlein beinhaltet die Informationen zu den einzelnen Abstimmungen, die Abstimmungserläuterungen umfassen die sachlichen Informationen des Bundesrates zu jeder Abstimmungsvorlage.

und politischen Gesinnungen festgestellt. Eine untergeordnete Bedeutung nehmen bei allen Altersgruppen – einschliesslich derjenigen der jungen Erwachsenen – hingegen die sozialen Medien ein.⁸ Das Vertrauen in die Abstimmungserläuterungen fällt umso grösser aus, je jünger die Personen sind und je höher das Bildungsniveau ist.⁹ Die PVK schliesst aus ihren Analysen, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates ein grosses Vertrauen geniessen, obwohl diese nicht immer leicht verständlich sind.¹⁰ Da die Grundsätze der Vollständigkeit, Sachlichkeit und Transparenz eingehalten werden müssen, ist der Spielraum für Vereinfachungen eingeschränkt. Die BK erstellt deshalb auch Erklärvideos zu allen Abstimmungsvorlagen, die auf den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates basieren und zu einem besseren Verständnis der Abstimmungsvorlage beitragen.

2.2.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N nimmt zur Kenntnis, dass die Abstimmungserläuterungen nach wie vor eine grundlegende Informationsquelle für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der gesamten Bevölkerung darstellen, trotz der Nutzung sozialer Medien. Die Kommission wertet die zentrale Bedeutung der Abstimmungserläuterungen als positiv und anerkennt, dass dieses Instrument für die Willensbildung zweckmässig und geeignet ist, die stimmberechtigten Personen adäquat über eine Vorlage zu informieren, auch wenn sie inhaltlich nicht immer leicht verständlich ist. Aus Sicht der Kommission ist die Bedeutung dieses Instrumentes zu begrüssen. Umso wichtiger ist es aus Sicht der Kommission, dass die Weisungen zur Erstellung der Abstimmungserläuterungen beachtet und eingehalten werden, um die stimmberechtigte Bevölkerung mittels korrekter Angaben zu informieren (s. Ziff. 2.3).

2.3 Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen

2.3.1 Die Ergebnisse der PVK

Die PVK stellt in ihrer Untersuchung fest, dass die Bundesverwaltung über zahlreiche Dokumente verfügt, die als Grundlage für die Behördenkommunikation vor Abstimmungen dienen. Die PVK konnte zwischen diesen Grundlagen keine Unstimmigkeiten feststellen.¹¹ Sie schliesst aus den Untersuchungen, dass alle wichtigen Prozesse

⁸ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 6.1.

⁹ Vgl. auch die Abbildungen 7–9 im Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 6.1.

¹⁰ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 6.2.

¹¹ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1.

durch die Weisungen, Strategien und Prozesse abgebildet sind; diese stuft sie als kohärent und klar ein.¹² Hingegen kommt die PVK zum Schluss, dass das allgemeine Leitbild, welches die Grundsätze der Informations- und Kommunikationspolitik im Allgemeinen und vor Abstimmungen im Besonderen aufführt, abstrakt bleibt: es greift nicht alle Kriterien auf, die gemäss Literatur¹³ und Rechtsprechung notwendig sind, um den einschlägigen rechtlichen Grundsätzen zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen zu genügen, namentlich in Bezug auf die Kriterien der Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit.¹⁴

Die Grundsätze der Kommunikation werden in den Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates konkretisiert, die zudem Checklisten und redaktionelle Hinweise umfassen. Die PVK stellt fest, dass die Weisungen für die Redaktion von Abstimmungserläuterungen des Bundesrates angemessen konkretisiert werden.¹⁵ Sie gelangt aber auch zum Schluss, dass die Departemente diese Weisungen bei der Redaktion von Texten wenig nutzen, obwohl sie verbindlich sind. Die Auswertung ergab, dass die Departemente davon ausgehen, dass die BK die Einhaltung der rechtlichen Grundsätze kontrolliert. Aus Sicht der BK macht sich diese «Delegation» in der teilweise schlechten Qualität der Textentwürfe aus den Departementen bemerkbar, was zu einer Verlängerung des Redaktionsprozesses führt.¹⁶ Die Untersuchung der PVK ergibt auch, dass nach Aussagen der interviewten Personen die Instrumente der Ämterkonsultation *vor* der Publikation des Abstimmungsbüchleins und des Korrekturprozesses¹⁷ eines Fehlers *nach* Erscheinen des Abstimmungsbüchleins sich bewährt haben und zu fundierten Texten führen.

Während die BK für die Koordination und die Erstellung des Abstimmungsbüchleins zuständig ist, obliegt es den Departementen, die Anwendung der Grundlagen durch die ihnen unterstellten Einheiten zu überwachen, indem sie die Kommunikationsinhalte überprüfen.¹⁸ Die Analyse der PVK ergibt, dass zwar die meisten Departemente dieser Aufgabe nachkommen, eine Vier-Augen-Kontrolle der Informationen und Zahlen jedoch nicht immer von jenen Personen vorgenommen wird, die über das erforderliche fachliche Wissen verfügen, weshalb in einigen Fällen Fehler nicht erkannt wurden.¹⁹

¹² Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1.

¹³ Vgl. Arbeitspapier der PVK vom 19. Juni 2023

¹⁴ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2.

¹⁵ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2.

¹⁶ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.

¹⁷ Es handelt sich dabei um zwei von fünf beschlossenen Instrumenten zur Qualitätssicherung des Abstimmungsbüchleins. Vgl. Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26. Januar 2021 (BBl 2021 570, Ziff. 3.5.5).

¹⁸ Vgl. Art. 23 RVOV und die Weisungen der Bundeskanzlei über die Redaktion Abstimmungserläuterungen des Bundesrates.

¹⁹ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.3.

2.3.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N anerkennt, dass ausreichende schriftliche Dokumente bestehen, welche die Grundlage für die Behördenkommunikation vor Abstimmungen bilden. Obwohl die Grundlagen im Allgemeinen genügend klar zu sein scheinen, wird die Anwendung der rechtlichen Grundsätze teilweise dadurch erschwert, dass die einzelnen Dokumente unterschiedliche Funktionen erfüllen und keine Querverweise existieren. Aus Sicht der GPK-N sind die Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen dennoch insgesamt als angemessen einzustufen, zumal auch keine Inkohärenz bei den Unterlagen festgestellt wurde. Auch die Existenz von Checklisten und redaktionellen Hinweisen bzw. Beispielen erachtet die Kommission als wertvolle Instrumente für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen.

Die GPK-N stellt jedoch mit Erstaunen fest, dass trotz Vorliegen klarer Weisungen diese von den Departementen in der Praxis wenig genutzt werden – zumal diese einen verbindlichen Charakter aufweisen – und die Überprüfung der Einhaltung der rechtlichen Grundsätze weitgehend der BK überlassen wird. Die Kommission kritisiert das mangelnde Verantwortungsbewusstsein der Departemente, die Teile der Redaktionsarbeit der BK überlassen, was gemäss den Untersuchungsergebnissen der PVK regelmässig zu einer Verzögerung des Redaktionsprozesses führt. Auch zeigt sich die GPK-N überrascht, dass eine Vier-Augen-Kontrolle der Informationen und Zahlen nicht immer durch diejenigen Personen durchgeführt werden, die über das nötige fachliche Wissen verfügen.

Empfehlung 1 – Wahrnehmung der Redaktionsverantwortung durch die Departemente

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

Empfehlung 2 – Einhaltung einer angemessenen Vier-Augen-Kontrolle

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

2.4 Kompetenzverteilung zwischen den Departementen und BK

2.4.1 Die Ergebnisse der PVK

Die PVK stellt in ihrer Evaluation fest, dass die Grundlagen einen gewissen Handlungsspielraum beinhalten bezüglich der Frage, wer für welche Kommunikationsinhalte zuständig ist. Die entsprechende Weisung sieht vor, dass die BK die Gesamtverantwortung für die Redaktion der Erläuterungen trägt und dass das für die Abstimmungsvorlage zuständige Departement für deren Inhalt verantwortlich ist.²⁰ Diese Aufgabenverteilung ist gemäss der Evaluation der PVK sehr wichtig und schafft ein Gleichgewicht einerseits zwischen der Verantwortung der BK, angemessene und rechtskonforme Informationen des Bundesrates zu gewährleisten, und andererseits der Verantwortung der Departemente, genau, aktuell und ausreichend detailliert zu informieren.²¹ Aus Sicht der PVK gibt es allerdings eine Grauzone zwischen Redaktion und Inhalt, da die beiden Aspekte nicht strikt voneinander getrennt werden können. Insgesamt wird der BK von den befragten Personen Professionalität bei der Redaktion der Abstimmungserläuterungen attestiert. Die PVK stellte in ihrer Evaluation fest, dass die durch die BK vorgenommenen zahlreichen Bemerkungen an die Adresse der zuständigen Verwaltungseinheit in den verschiedenen Textversionen in der Regel die Einhaltung der rechtlichen Grundsätze und die Verständlichkeit eines Textes als Ziel haben, was auch den der BK zugewiesenen Verantwortlichkeiten entspricht.

In Bezug auf öffentliche Äusserungen oder Beiträge in den sozialen Medien existiert in den Grundlagen keine Regelung, auf welcher Ebene zu welchem Aspekt kommuniziert werden soll.²² Die KID spielt für den Austausch und die Koordination zwischen den Departementen und der BK im Bereich Information und Kommunikation eine entscheidende Rolle, da in den Grundlagen nicht abschliessend festgelegt ist, wem die Information (Bundesrat oder Departement) obliegt. In Bezug auf die Kommunikation obliegt der KID sowohl die operative als auch die strategische Koordination. In der täglichen Koordination über die KID wird ermöglicht, die Äusserungen in den Medien abzustimmen.

Die KID wird von den befragten Personen als zweckmässige Plattform für die Diskussion strategischer Aspekte und den Austausch von Best Practices angesehen.²³ Bei den strategischen Diskussionen ging es in den letzten Jahren beispielsweise um die neuen Vorlagen für die Abstimmungserläuterungen, die Kommunikationskonzepte der Departemente, die Strategien und Leitlinien für soziale Medien oder die Mitwirkung an Medienmitteilungen.

²⁰ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.3.

²¹ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.

²² Im Rahmen der Verwaltungskonsultation wurde seitens eines Departementes angeregt, das dem Leitbild der KID zugrundeliegende Gutachten vom Prof. Müller unter Berücksichtigung der sozialen Medien erneuert würde. Nach Auffassung der Kommission überlässt sie diesen Entscheid dem Bundesrat.

²³ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.

2.4.2 Die Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK stellt aufgrund der Resultate der PVK fest, dass die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen BK und den Departementen im Grundsatz geregelt und auch wichtig ist. Dass eine gewisse Grauzone zwischen Redaktion und Inhalt besteht, die in der Praxis nicht klar voneinander getrennt werden können, ist aus Sicht der GPK-N unvermeidbar und könnte auch mittels einer weiteren Regelung nicht gelöst werden.²⁴

Die GPK-N begrüsst die Praxis, dass die KID einerseits als Plattform für den Austausch und die Koordination zwischen den Departementen und der BK und andererseits für den Austausch von Best Practices beispielsweise auch zu Social Media genutzt wird. Aus Sicht der GPK-N ist es dennoch angezeigt, in den Grundlagen die Kompetenzverteilung bei öffentlichen Äusserungen oder Beiträgen in den sozialen Medien zu regeln, dies auch vor dem Hintergrund, dass soziale Medien zunehmend genutzt werden.

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

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

2.5 Inhalte der Kommunikation

2.5.1 Die Ergebnisse der PVK

Gemäss den rechtlichen Vorgaben müssen die Informationen über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen den Kriterien der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit genügen (vgl. Art. 10a BPR²⁵). Die Evaluation der PVK hat ergeben, dass diese Grundsätze bei den untersuchten Fällen im Grossen und Ganzen eingehalten wurden, und zwar sowohl für die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates als auch für die öffentlichen Äusserungen der Behörden und Beiträge in den sozialen Medien.

²⁴ Für die Redaktionssitzungen besteht zudem ein BK-internes Mitarbeiterhandbuch, das die Rollenverteilung für die Redaktionssitzungen der Arbeitsgruppen klärt (vgl. Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.3).

²⁵ SR 161.1

Bei den analysierten Fällen²⁶ wurden in Bezug auf jeden Grundsatz vereinzelt Defizite festgestellt, die sich häufig mit der medialen Kritik an der Behördenkommunikation deckten. So fielen in einem Fall die Detailausführungen in den Abstimmungserläuterungen in einem Punkt eher argumentativ als faktenbasiert aus (Referendum zu den Kinderabzügen). Der Informationsauftrag der Behörden wurde bei dieser Vorlage insgesamt zwar grundsätzlich erfüllt, die Kommunikation fiel aber eher minimalistisch aus, d.h. lediglich die gesetzlichen Minimalanforderungen nach Artikel 11 BPR wurden erfüllt. Im Beispiel des Referendums zum Filmgesetz waren die Informationen im Abstimmungsbüchlein unvollständig und nicht durchgehend transparent, indem eine Grafik zu stark vereinfacht dargestellt wurde und somit nicht die korrekten Informationen verfügbar waren. Bei der Pestizidinitiative entsprachen die öffentlichen Äusserungen und Beiträge in den sozialen Medien grösstenteils dem Grundsatz der Sachlichkeit: das Departement stellte ein Video online, welches fälschlicherweise so verstanden werden konnte, als würde ein bestimmter Bioverband die Initiative ablehnen. Dieses Video wurde nach Beschwerden und nach Rücksprache mit der Bundeskanzlei vom Departement sofort von der Webseite entfernt. Beim letzten untersuchten Fallbeispiel, der Konzernverantwortungsinitiative, hatte sich gezeigt, dass die Transparenz und die Verhältnismässigkeit der Kommunikation Fragen aufwarf. So bezifferte die Departementsvorsteherin in den öffentlichen Äusserungen eine Zahl der betroffenen Unternehmen, obwohl in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates ausgeführt wurde, dass dies nicht beziffert werden könne. Die Kommunikation der Departementsvorsteherin war angesichts der intensiven Medienkampagne zwar verhältnismässig, die vorgesehenen Massnahmen waren jedoch zuwenig auf die breite Information der Bevölkerung ausgerichtet.^{27 28}

²⁶ Die Analysen haben ergeben, dass die Inhalte mehrheitlich den rechtlichen Grundsätzen entsprechen. Bei den in der Evaluation analysierten Beispielen handelt es sich um speziell problematische Fälle. Die Auswahl basiert auf spezifischen Kriterien, insbesondere dem Kriterium, ob die Kommunikation des Bundesrates zur Abstimmungsvorlage medial kritisiert wurde (vgl. Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.2). Die vier analysierten Abstimmungen wurden von der zuständigen Subkommission an ihrer Sitzung vom 5. September 2022 abschliessend ausgewählt. Die Evaluation der PVK untersuchte in der Folge, inwiefern die in den Medien geäusserte Kritik gerechtfertigt war.

²⁷ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1.

²⁸ Im Rahmen der Verwaltungskonsultation äusserte sich das Departement dahingehend, dass die Departementsvorsteherin gehalten war, vor der Abstimmung die ablehnende Haltung und den vom Parlament beschlossenen indirekten Gegenvorschlag zu vertreten. Gemäss der PVK und dem für die Evaluation beigezogenen Rechtsprofessor bezieht sich Art. 10a Abs. 4 BPR, wonach der Bundesrat keine andere Abstimmungsempfehlung als diejenige der Bundesversammlung vertreten darf, nur auf den Inhalt der Mitteilung des Bundesrates, d.h. ob er mit der Empfehlung der Bundesversammlung übereinstimmt. Hingegen ist diese Bestimmung nicht relevant für die Art und Weise, die Intensität oder den Modus der behördlichen Kommunikation vor Abstimmungen. Diese dient in erster Linie der freien Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger (Art. 34 Abs. 2 BV) und muss daher den Rechtsgrundsätzen von Art. 10a Abs. 2 BPR entsprechen.

2.5.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N wertet es grundsätzlich als positiv, dass die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Informationen über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen im Grossen und Ganzen eingehalten werden. Allerdings ist die GPK-N der Auffassung, dass es sich bei den rechtlichen Vorgaben um grundlegende Anforderungen handelt, die unter allen Umständen beachtet und systematisch eingehalten werden müssen. Aus Sicht der Kommission ist es deshalb unabdingbar, dass die zuständigen Einheiten dafür besorgt sind, die geeigneten Mittel und Instrumente einsetzen, um die rechtlichen Vorgaben einzuhalten. Die Evaluation der PVK hat aufgezeigt, dass die stimmberechtigte Bevölkerung den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates grosses Vertrauen entgegenbringt. Umso wichtiger erachtet es die Kommission, dass die jeweils zuständigen Departemente und Verwaltungseinheiten – und letztlich der Bundesrat – die Vorgaben einhalten (vgl. Empfehlungen 1 und 2).

2.6 Art und Weise der Kommunikation

2.6.1 Die Ergebnisse der PVK

Die Grundsätze der Behördenkommunikation vor Abstimmungen verbieten es ausdrücklich, eine Kampagne²⁹ zu führen. Allerdings wird dieser Begriff nicht näher definiert, d.h. die Abgrenzung zwischen Information und Kampagne wird nirgends konkretisiert. Dies führt unweigerlich dazu, dass in der Praxis die – bei Einhaltung der entsprechenden Vorgaben grundsätzlich zulässige – Kommunikation in den einzelnen Departementen sehr unterschiedlich ausfällt.³⁰

Bei der Behördenkommunikation vor Abstimmungen gilt es, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten: während einige Departemente den Begriff eng auslegen und kaum mehr kommunizieren, als was standardmässig für sämtliche Abstimmungen vorgesehen ist, legen andere Departemente das Prinzip grosszügiger aus und äussern sich in zahlreichen Medien und öffentlichen Veranstaltungen. Zudem sind sie auf sozialen Medien aktiv. Die Analysen der PVK zeigen aber auch, dass bei vielen Abstimmungsvorlagen die Informationen ausgewogen ausfielen mit Erläuterung der wichtigen Aspekte.

²⁹ Die Kommunikation der Behörden im Vorfeld zu Abstimmungen dient in erster Linie der freien Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger (Art. 34 Abs. 2 BV) und muss daher die rechtlichen Grundsätze von Art. 10a Abs. 2 BPR einhalten. Die PVK hat in ihrem Bericht den Begriff Kampagne nicht definiert, sondern sich auf die genannten Rechtsgrundsätze und deren Umsetzung gestützt, um eine Grenze zwischen Information und Kampagne ziehen zu können.

³⁰ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.2.4.

Das von der PVK untersuchte Beispiel der Konzernverantwortungsinitiative zeigt, dass die Kommunikation des Departements mehr auf die Ablehnung der Initiative als auf die Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ausgerichtet war. Aus dem speziell für diese Abstimmung ausgearbeiteten Kommunikationskonzept des Departements und aus den Protokollen der zuständigen Arbeitsgruppe geht hervor, dass die Kommunikation der Departementsvorsteherin als Ergänzung zur überparteilichen Kampagne ausgerichtet war, um einen Meinungsumschwung beim Zielpublikum zu erreichen.³¹ Es war jedoch nicht möglich, zu überprüfen, inwieweit diese Massnahmen tatsächlich umgesetzt wurden. Die vorgesehene Art und Weise der Kommunikation überschritt nach Auffassung der PVK somit die Grenze zwischen Information und Kampagne, was einer verhältnismässigen Kommunikation zuwiderläuft.³²

2.6.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N stellt fest, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hinsichtlich der Art und Weise – wie informiert wird – in vielen Fällen zwar eingehalten, in einigen Fällen jedoch extensiv ausgelegt wird. Die GPK-N erachtet es als problematisch, dass der Informationsauftrag in einzelnen Fällen so interpretiert wird, dass die Grenze zu einer «Kampagne» überschritten wird, indem die Stimmbevölkerung von einer Meinung überzeugt werden soll. Dadurch wird dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht Rechnung getragen. Die GPK-N erachtet es deshalb als notwendig, dass in diesem Bereich eine einheitliche Regelung in den Grundlagen der Behördenkommunikation festgelegt wird, die für alle Departemente gleichermaßen gilt.

Empfehlung 4 – Grenzen der Kommunikationstätigkeit der Behörden vor Abstimmungen

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

³¹ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1.4.
³² Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1.4.

2.7 Intensität der Kommunikation

2.7.1 Die Ergebnisse der PVK

Ein weiterer Aspekt der Behördenkommunikation betrifft die Verhältnismässigkeit der medialen Berichterstattung. Die statistische Auswertung der PVK zeigt, dass je mehr die Medien über eine Vorlage berichteten, desto häufiger auch der Bundesrat als Akteur genannt wurde. Der Bundesrat bringt sich zwar unterschiedlich stark in die Debatten ein bzw. die Medien nehmen seine Kommunikation unterschiedlich stark auf, doch steht dies immer im Verhältnis zum Umfang der gesamten Berichterstattung zu einer Vorlage.³³ Auch wenn die Departemente unterschiedlicher Auffassung über die Verhältnismässigkeit der Behördenkommunikation sind, ergibt die Evaluation der PVK, dass die Kommunikation von Behörden vor Abstimmungen grossmehrheitlich der Intensität der jeweiligen Medienberichterstattung entspricht. Der Bundesrat nimmt keine dominante Position in der Medienberichterstattung ein, selbst in Fällen wie der Konzernverantwortungsinitiative, in denen die Behörden intensiv kommunizierten.³⁴

Die PVK kommt zum Ergebnis, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Behördenkommunikation vor Abstimmungen im Allgemeinen eingehalten wird. Bei allen untersuchten Fällen war aus rein quantitativer Sicht die Kommunikation verhältnismässig.

2.7.2 Beurteilung durch die GPK-N

Die GPK-N nimmt zur Kenntnis, dass trotz unterschiedlicher Auffassungen in den einzelnen Departementen in Bezug auf die Intensität der Kommunikation der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten wird und die Behörden, namentlich auch der Bundesrat, keine dominante Stellung in der Medienberichterstattung einnehmen. Die GPK-N begrüssst diesen Umstand und sieht in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf.

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Beurteilungen durch die GPK-N, gestützt auf die Evaluation der PVK, haben gezeigt, dass die Behördenkommunikation vor Abstimmungen bedingt zweckmässig ist. Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates stellen eine sehr wichtige Informationsquelle für die Stimmberechtigten in allen Bevölkerungsschichten dar, weshalb es aus Sicht der GPK-N grundlegend ist, dass der Inhalt des Abstimmungsbüchleins korrekte Angaben beinhaltet. Die Kommission anerkennt, dass die Weisungen der BK

³³ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.2.

³⁴ Bericht der PVK vom 19. Juni 2023 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.2.

für die Redaktion der Erläuterungen geeignet sind, kritisiert jedoch, dass die Departemente die Weisungen in der Praxis zu wenig beachten und dadurch Verzögerungen im Redaktionsprozess entstehen. Die GPK-N nimmt anerkennend zur Kenntnis, dass die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Inhalte der Kommunikation bis auf wenige Ausnahmen eingehalten werden. In Bezug auf die Art und Weise der Behördenkommunikation werden teilweise grosse Unterschiede festgestellt, weshalb aus Sicht der GPK-N teilweise Handlungsbedarf besteht.

Besondere Bedeutung kommt aus Sicht der GPK-N folgenden Aspekten zu: die Einhaltung der verbindlichen Weisungen sind im Rahmen der Redaktionsarbeiten seitens der Departemente unbedingt einzuhalten, insbesondere auch im Hinblick auf die Überprüfung der Einhaltung der rechtlichen Grundsätze. Weiter ist es aus Sicht der GPK-N unabdingbar, dass eine Kontrolle der Informationen und Zahlen mittels Vier-Augen-Prinzips durch die fachlich zuständige Person stattfindet (Empfehlungen 1 und 2). Ein weiterer Aspekt, bezüglich dessen die GPK-N einen Handlungsbedarf identifiziert, betrifft die Abgrenzung zwischen Information und «Kampagne» (Empfehlung 4). Aufgrund der Ergebnisse der PVK, wonach der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die Art und Weise sowie die Intensität der Kommunikation von den einzelnen Departementen sehr unterschiedlich ausgelegt und angewendet wird, erachtet es die GPK-N als notwendig, den zulässigen Umfang der Information in den entsprechenden Weisungen der Behördenkommunikation verbindlich für alle Departemente festzulegen. Weiter empfiehlt die Kommission, in den Grundlagen die Kompetenzverteilung bei öffentlichen Äusserungen oder Beiträgen in den sozialen Medien zu regeln (Empfehlung 3).

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis zum 16. Februar 2024 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

21. November 2023

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des
Nationalrates

Die Präsidentin: Prisca Birrer-Heimo

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission EJPB/BK:
Alfred Heer

Die Sekretärin der Subkommission
EJPB/BK: Jeanne Prodolliet

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
d.h.	das heisst
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
Kap.	Kapitel
KID	Konferenz der Informationsdienste
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts