

Die Rolle des Bundesrates vor Volksabstimmungen

Ein Diskursmodell

1 Politische Vorstösse zur Regierungskommunikation

Die am 10. Januar 2003 von einem Kreis politisch rechts stehender Bürgerinnen und Bürger angemeldete eidgenössische Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda», für die noch bis am 11. August 2004 Unterschriften gesammelt werden können, stellt für Volksabstimmungen folgende Forderungen auf (Bundesblatt 2003-I: 733):

«a. Der Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kadern der Bundesverwaltung und die Bundesämter enthalten sich der Informations- und Propagandatätigkeit. Sie enthalten sich insbesondere der Medienauftritte sowie der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Davon ausgenommen ist eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements.

b. Der Bund enthält sich jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten. Darin sind die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen.»

Auch die parlamentarische Initiative des Zürcher SVP-Vertreters Hans Fehr, die der Nationalrat am 23. September 2003 mit 106:41 Stimmen abgelehnt hat, zielte in diese Richtung, indem sie zu regeln verlangte: «Behördliche Information im Abstimmungskampf hat sich auf die sachlichen Aspekte zu beschränken. Dem Bundesrat und der Bundesverwaltung ist es insbesondere verwehrt, eine eigentliche Abstimmungskampagne zu führen oder eine solche zu unterstützen.»¹ Die grosse Kammer des Parlamentes hat demgegenüber mit 146:0 Stimmen eine Motion der Staatspolitischen Kommission überwiesen, die den Bundesrat beauftragt, eine gesetzliche Regelung vorzulegen, «mit welcher die Informationsbefugnisse von Bundesrat und Verwaltung bei Abstimmungskampagnen präziser als bisher gefasst werden. Festzulegen sind insbesondere Kriterien für den Einsatz öffentlicher Gelder (inkl. Informationsdienste) und für die zulässigen Inhalte behördlicher Abstimmungskampagnen».² Für den Nationalrat steht demnach fest, dass der Bundesrat in seiner Informationstätigkeit höchstens in einem Punkt zusätzlich eingeschränkt werden soll, nämlich dort, wo es um die

Verwendung von Geld geht. Sonst aber unterstützt er das stärkere Engagement von Regierung und Verwaltung vor Volksentscheiden.

Würde indessen die Volksinitiative angenommen, so dürfte der Bundesrat nach Abschluss der parlamentarischen Beratung über eine Vorlage, die dem Volk unterbreitet wird, nur noch dreierlei tun: Erstens den Abstimmungstermin festsetzen, zweitens das «Bundesbüchlein» herausgeben und drittens eine kurze Ansprache in Radio und Fernsehen halten. Es wäre den Mitgliedern der Regierung hingegen verboten, zum Abstimmungsthema Medienkonferenzen durchzuführen, an Parteitagungen Stellung zu beziehen, an Diskussionsveranstaltungen teilzunehmen, Statements für Abstimmungskomitees zu formulieren, eigene Presseartikel zu verfassen, Interviews für Medien zu geben und in Radio- und Fernsehsendungen (wie «Arena», «Droit de cité») aufzutreten. Der Bundesrat wäre kein Partner der Abstimmungskommunikation mehr und müsste quasi ausserhalb des Spielfelds verharren.

2 Bundesrat als Diskurspartner

Ein Verbot bezahlter Propaganda des Bundesrates direkt vor Volksabstimmungen, wie es das Parlament noch genauer regeln will, ist bereits allgemein akzeptiert. Es entspricht auch den Grundsätzen, wie sie im Bericht zum «Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen» vom November 2001 festgehalten sind (Arbeitsgruppe KID 2001). Umstritten bleibt folglich bis zur Erledigung der Volksinitiative, ob der Bundesrat nach Abschluss der parlamentarischen Beratung vornehmlich schweigen soll, oder ob er während der ganzen Abstimmungskampagne am Diskurs teilnehmen darf. Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht spricht viel dafür, dass er ein Diskurspartner sein soll.

Der Münchner Kommunikationswissenschaftler Hans Wagner hat mit seiner «Vermittlungsverfassung» (Wagner 1978) deutlich gemacht, dass das Mediensystem als Vermittlungssystem fungiert, um den Diskurs zwischen gesellschaftlichen Ausgangspartnern und gesellschaftlichen Zielpartnern zu gewährleisten. Das heisst: Gesellschaftliche Akteure führen über die Medien miteinander einen Dialog, sie agieren und reagieren, sie sind wechselweise Ausgangs- und Zielpartner, und sie repräsentieren mit ihren Aussagen immer auch einen Teil des Publikums. Aufgabe der Journalistinnen und Journalisten ist es, den Diskurs zu organisieren und den Kommunikationspartnern

