Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 159 (1993)

Heft: 10

Artikel: Aktive Behördeninformation im Abstimmungskampf

Autor: Eckmann, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-62456

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Aktive Behördeninformation im Abstimmungskampf

Daniel Eckmann,
Informationschef EMD

Die Demokratie ist die Staatsform der allgemeinen Anteilnahme. Um allgemein Anteil nehmen zu können, ist Information nötig. Weil die Vorlagen immer komplexer werden, wird Erklären zur immer wichtigeren Regierungsaufgabe. So, wie es den Ruf nach mehr Information gibt, so gibt es auch die Furcht vor staatlicher Meinungsbildung. Verstärkte Kommunikation versus Propaganda. Ein Dilemma, auch für die sich lange Zeit zurückhaltende Verfassungslehre. *Gion-Andri Decurtins* weist nun in einer Arbeit des juristischen Seminars der Universität Fribourg einen neuen Weg: offensive Information der Behörden als Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Demokratie. Gekoppelt an ein Missbrauchsverbot und angelehnt an das Bild eines modernen Dienstleistungsstaates.

«We should learn to recognize the state not only as an enemy but as a friend of speech» *Fiss*

The Medium is the Message

Entscheide werden geprägt vom Wissensstand. Also von der Information. Hauptträger der Information sind die Medien. Gerade bei uns in der Schweiz, wo eine unabhängige Medienlandschaft die Vielfalt des Meinungsspektrums zum Ausdruck bringt. Aber Information allein reicht nicht aus. Es braucht Menschen und Taten, die den Buchstaben und Paragraphen Leben geben. Demokratie setzt voraus, dass man hört, vergleicht, abwägt. In einer Zeit, in der Information zum Trommelfeuer von kaum mehr verkraftbaren Nachrichtenmengen wird, kommt dem Dialog zentrale Bedeutung zu.

In einer Zeit, in der uns die unfassbaren Realitäten dieser Erde im Stundentakt der Nachrichten wie Konfettis ins Gesicht geworfen werden, wird die Demokratie also wieder vermehrt zur Staatsform des Gesprächs. Und zur Staatsform des Vertrauens.

Wichtige Rolle der Medien ergänzen

Ohne Zweifel ist der Staat als Problemlöser gefordert. Man verlangt von ihm Führungsqualitäten. Führen sollen vor allem die durch ihre Wahl dazu legitimierten Exponenten: die Exekutivpolitiker. Und weil Führen untrennbar mit Kommunizieren verbunden ist, wird die Erklärarbeit zur immer wichtigeren Regierungsaufgabe. Nicht nur, weil Geschäfte und Zusammenhänge immer komplexer werden. Nicht nur, weil heute alles zur Diskussion steht und nichts mehr tabu ist. Sondern weil es ein Zeichen des Respekts ist, wenn sich die Politiker nicht zu gut sind, physisch anzutreten. Hingehen und erklären; sich Zeit nehmen und zuhören; die Anliegen der Leute ernst nehmen und Fragen beantworten. Eine Politik, die aus der Belle Etage des Palais Fédéral aus «regiert», bewegt sich entweder hoch über den Köpfen des Volkes oder tief im Filz der Interessen. So wie die Information der Medien eine unverzichtbare Funktion als «Alarmanlage der Demokratie» erfüllen, so dokumentiert die politische Erklärarbeit, dass die Politiker dem Volk gehören – nicht umgekehrt.

Daniel Eckmann, Informationschef EMD: *«Eine Politik, die aus der Belle Etage des Palais Fédéral ‹regiert›, bewegt sich entweder hoch über den Köpfen des Volkes oder tief im Filz der Interessen.»*

Gibt's nur Dunkelkammer oder Manipulation?

Ein Departement, das «mauert», handelt sich rasch den Vorwurf der Geheimniskrämerei, der Realitätsferne, ja der Demokratiefeindlichkeit ein. Ein Departement, das eine aktive Informationspolitik praktiziert, wird gerne in die Nähe des Interventionismus gerückt.

Beide Male ist das Misstrauen gerechtfertigt, weil die Gefahr zum einen oder zum andern tatsächlich besteht. Deshalb muss jede Form von Informationspolitik permanent der härtesten Kontrolle ausgesetzt sein: dem Glaubwürdigkeitstest. Denn Glaubwürdigkeit ist nicht das, was man behauptet, sondern das, was kontrollierbar übrigbleibt, nachdem man gehandelt hat. Wenn ein Departement gar den Schritt von der aktiven zur offensiven Information vollzieht – und erst noch in einer Abstimmungsfrage –, dann ist der verfassungsrechtliche Aspekt wichtig. Die kürzlich erschienene Dissertation von *Gion-Andri Decurtins*[1] weist neue Wege.

Wegweisende neueste Lehre

Die Arbeit des juristischen Seminars der Universität Fribourg führt eine Liberalisierung weiter, die bereits

bei der Bundesgerichtspraxis und auch bei *Fleiner-Gerster*[2] erkennbar geworden ist. Sie verdient es, an dieser Stelle summarisch vorgestellt zu werden: *Decurtins* geht davon aus, dass die zunehmende Komplexität der Abstimmungsvorlagen und die an sich schon komplizierte direkte Demokratie verstärkte behördliche Informationsleistungen verlangen. Dabei räumt er der Exekutive ein, im Abstimmungskampf als eigentliche Partei aufzutreten. Dies namentlich auch angesichts der oft intransparenten Partikulärinteressen, die von privaten Kreisen vertreten werden.

Recht zu sprechen – Recht zu hören

Die neueste Lehre geht davon aus, dass die Stimmbürger politische Entscheide nur dann fällen können, wenn ihnen alle Standpunkte zur Kenntnis gebracht werden. Die Regierung habe aber nicht nur eine Informationspflicht, sondern selber auch eine Meinungsäusserungsfreiheit. Sie sei durch ihre Wahl legitimiert, die Interessen des Gemeinwohls zu vertreten. Dazu komme das Recht der Bevölkerung, alle in der Diskussion relevanten Standpunkte, also auch jenen der Behörden, kennenzulernen.

Decurtins skizziert das verfassungsrechtliche Dilemma, in welchem das Interesse an einem möglichst umfassenden Meinungsbildungsprozess gegenüber der «innenpolitischen Neutralität» (also der Meinungsäusserungs-Abstinenz der Behörde) überwiegt. Diese Ambivalenz wird vom Autor ausgeleuchtet. Namentlich die Frage, ob eine offensive behördliche Information die freie Meinungs- und Wissensbildung fördere oder gefährde. Er kommt dabei – mit den Rahmenbedingungen Missbrauchsverbot, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Sachlichkeit – zum Schluss, dass sich Kommunikation zusehends zu einer Regierungsleistung entwickle, auf die der Bürger geradezu Anspruch hat. Die politische Freiheit sei erst (aber dann gravierend) gefährdet, wenn die Behörde in Propaganda (= «das Infiltrieren zweckbestimmter Ansichten mit dem Ziel der Gleichschaltung ohne Rücksicht auf Einseitigkeit oder Verzerrung der Wahrheit») abgleite oder die Information (wie in einem totalitären Regime) monopolisiere.

Als unzulässig wird ferner «klare Werbung» (Inserate, Plakate) bezeichnet.

Keine «negative Meinungsfreiheit»

Die Behörde darf somit für oder gegen eine Sache antreten. Allerdings gelten für sie höhere Anforderungen als für private Komitees.

Die moderne Demokratie erfordere, dass alle Standpunkte gehört werden können: also nebst Parteien, Verbänden und Massenmedien auch die Behörden, und zwar in modernen Dialog- und Kommunikationsformen. *Decurtins* verneint zudem das Recht des «andersdenkenden Steuerzahlers auf negative Meinungsfreiheit» (also auf das Recht, dass Meinungen – in diesem Fall von der Behörde – nicht geäussert werden dürfen). Namentlich sei es nicht so, dass die Behörde nicht mehr die Gesamtheit aller Stimmbürger (also auch andersdenkender) repräsentiere, nur weil sie engagiert ihren Standpunkt vertrete. Da die informierende Behörde meist direkt vom Ausgang einer Abstimmung betroffen sei, lägen öffentliche Stellungnahmen im überwiegenden öffentlichen Interesse. Andernfalls könne sie die ihr anerkannte politische Führungsaufgabe gar nicht erfüllen.

Die neueste Lehre kommt zum Schluss, die Gefahr behördlicher Intervention sei im Vergleich mit anderen Interventionen gering (da durchschaubar und kontrollierbar). Speziell wird hervorgehoben, dass die modernen Medien die Auseinandersetzung um den «richtigen» Sachentscheid immer mehr prägen. *Decurtins* spricht von einer eigentlichen «Mediokratie». Allein schon deshalb liesse sich eine zurückhaltende behördliche Informationspolitik nicht mehr rechtfertigen.

Vom Eingriffs- zum Dienstleistungsstaat

Behördliche Information sei nicht nur das logische Gegenstück zum Informationsanspruch der Öffentlichkeit. Sie bestehe auch unabhängig von konkreten Informationsbedürfnissen. *Decurtins* Begründung ist interessant: In der Entwicklung vom Eingriffs- zum Dienstleistungsstaat entstehe ein «partnerschaftliches Verhältnis zwischen Behörden und Bürger». Also «Freund» statt «Feind» – Ende der Rolle des Staates als Zensor. Solange behördliche Information den «market place of ideas» bereichere, verdiene sie Schutz.

Ganz klar bejaht die neueste Lehre die behördliche Präsenz auch in der «heissen Abstimmungskampfphase». Die Regierung habe dabei – wie andere – Parteistellung.

Es wäre unverständlich, dass man ein Geschäft zwar vorbereite und im Parlament vorberate, in der eigentlichen Auseinandersetzung dann aber nur defensiv begründen dürfe. Der Dialog zwischen Bürger («Vollorgan») und Regierung («Teilorgan») sei geradezu eine Voraussetzung für einen möglichst rationalen politischen Entscheidungsprozess. Mehr noch: «Die moderne Demokratie hat aus verschiedenen Gründen von einem grundsätzlich offensiven Informationsverständnis der Behörde auszugehen.» Vor allem, weil sonst die öffentlichen Interessen in der Ausmarchung ungenügend oder intransparent vertreten seien.

Vom Souffleurkasten auf die Bühne

Aus der Sicht des verantwortungsbewussten Praktikers begrüsse ich die verfassungsrechtliche Arbeit von *Gion-Andri Decurtins.* Sie orientiert sich an einem moralisch intakten und politisch integren Staat. Davon gehe auch ich aus, denn sonst geriete jede Informationsarbeit ins Abseits. Auch – oder gerade – die zurückhaltende. Eine Regierung, die zwar Entscheide fällen, diese dann aber nicht erklären darf, wird den Schritt vom Dementi zum Dialog nie schaffen. Und mit *Decurtins* sehe ich den gewichtigsten Pluspunkt in der Transparenz: Die Regierung tritt als Partner auf. Und zwar nicht mehr im Souffleurkasten, sondern auf der Bühne. Wo sie auch hingehört. ■

Anmerkungen

[1] *Gion-Andri Decurtins:* Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf. Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg, herausgegeben von *Peter Gauch.* Unversitätsverlag Freiburg/Schweiz.

[2] *Thomas Fleiner-Gerster:* Die Stellung der öffentlichen Unternehmung, insbesondere der Elektrizitätswirtschaft, im Abstimmungskampf. Rechtsgutachten und Öffentlichkeitsarbeit von Unternehmungen der Elektrizitätswirtschaft bei Abstimmungen, Freiburg i. Ue. 1988 (unveröffentlicht).