

Zeitschrift: Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft
Band: - (2004)
Heft: 1

Artikel: Angemessenheit, Reaktivität und Effektivität der Behördenkommunikation
Autor: Longchamp, Claude
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-790641>

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: 06.02.2026

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

Claude Longchamp

Angemessenheit, Reaktivität und Effektivität der Behördenkommunikation

Überlegungen zur umstrittenen Rolle des Bundesrates in Abstimmungskämpfen

1 Die Symptomatik des Problems

Hintergrund der aktuellen Debatte über die Rolle des Staates in Abstimmungskämpfen ist die Transformation der politischen Kommunikation generell, speziell aber im Kontext von Volksabstimmungen. Selbst wenn ich in diesem Zusammenhang nicht von Staatskommunikation sprechen mag, sind die Symptome der veränderten Behördenkommunikation unübersehbar: Ausgehend von den Verbänden hat ein eigentlicher Professionalisierungsschub in den 1990er Jahren in der Kommunikation der politischen Akteure stattgefunden. Die Schwerpunktsetzung zu Themen, Problemen und Botschaften mittels spezifischer Kampagnen hat unzweifelhaft zugenommen; der Einsatz persuasiver Formen ist auch in der Behördenkommunikation gestiegen, und selbst der Stil von Abstimmungskämpfen ist wieder kontroverser geworden. Man könnte von einer Amerikanisierung der politischen Kommunikation in der Schweiz sprechen, die sich in Wahlkämpfen kaum findet, dafür umso ausgeprägter Abstimmungskämpfe prägt.

Als Erste haben die Massenmedien auf die skizzierte Transformation der politischen Kommunikation reagiert. Neue Formate sind entstanden. Sie siedeln die Politik zwischen Information und Unterhaltung an, denn sie orientieren sich an der Masse des Publikums, an Einschaltquoten bei Personen und an demokratischen BürgerInnen-Entscheidungen. Zwischenzeitlich ist selbst das Infotainment überholt, und es ist durch das Confrontainment ergänzt worden. Alles, was kommuniziert werden soll, muss mit einer Person in Verbindung gebracht werden, die angriffig ist, Prominente in den Zweifel zieht und ganz generell Missstände beklagt. Dabei sind die traditionellen politischen Parteien in die Defensive geraten. Die Beschleunigung der Politik in den 1990er Jahren, die Vielfalt an Konfliktlinien mit neuen Themen, und die Medialisierung der Kommunikation machen es für die milizmässig strukturierten, unter chronischem Geldmangel leidenden Parteien schwer, noch selbständig zu agieren. Verschiedene Parteien sind schon verschwunden, und der aktuelle Konzentrationsprozess wirft die Frage auf, ob es dereinst noch drei oder vier grössere Parteien in der Schweiz geben wird, die sich dauerhaft und themenübergreifend Gehör verschaffen können.

Verändert hat sich in diesem Umfeld auch die Funktion staatlicher Akteure in Abstimmungskämpfen. War früher das Parlament mit seinen Mehrheiten tonangebend und avancierte man als Kommissionspräsident im Nationalrat fast automatisch zum Präsidenten des Abstimmungskomitees bei der entsprechenden Volksabstimmung, ist heute das parlamentarische System in der Meinungsbildung weitgehend verschwunden. In die so entstandene Lücke gesprungen ist das exekutive System mit Bundesrat und Verwaltung, mit Departementchefs, Delegierten für Kommunikation und ihren Informationsstäben. Sie planen politische Kampagnen, um den Behördenstandpunkt bekannt zu machen, sie betreiben die Multiplikatorenarbeit gegenüber den Massenmedien, und sie legen die Dramaturgie von Abstimmungskämpfen massgeblich fest. Je weniger sich professionelle private Akteure um die Arbeit der früheren Parteien kümmern, umso wichtiger ist es, dass der Staat diese Aufgabe übernimmt und umso bedeutsamer ist die Rolle des Bundesrates geworden. Er ist es denn auch, der als Ganzes oder in Form einzelner seiner Mitglieder Abstimmungskämpfe des Staates trägt.

Regierung und Verwaltung sind mit ihrem Rollenwechsel recht erfolgreich. Seit der Aktivierung ihres Engagements in Abstimmungskämpfen sind die mittleren Zustimmungswerte zu Behördenvorlagen gestiegen, die Chancen von Volksinitiativen eher gesunken, und das Ganze entwickelt sich trotz steigender Partizipation zugunsten der Behörden. Das hat auch die Kritik auf den Plan gerufen. Zwar sind die meisten der vorgetragenen Beurteilungen interessengeleitet. Sie zeugen vordergründig vom Frust über die Niederlage, für die dann die Behördenkommunikation hinhalten muss. Doch spiegeln sie auch grundlegende Verschiebungen der Kraftzentren in Abstimmungskämpfen, die von der Trias aus Exekutive, Medien und Interessengruppen beherrscht wird. Namentlich dann, wenn deren Interessen nicht gebündelt werden können, kommt es zu Zwischentönen, sei es zum Geld der privaten Akteure oder zur Dominanz der staatlichen Behörden.

Eine neue Stufe dieser Auseinandersetzung zeichnet sich mit der Ankündigung einer Volksinitiative zur Behördenkommunikation ab. Der rechtskonservative Verein

«Bürger für Bürger» hat im weiteren Nachgang zur UNO-Volksabstimmung ein Volksbegehren formuliert, welches die in den letzten Jahren entwickelte Praxis radikal ändern würde. Das Begehren, für das gegenwärtig Unterschriften gesammelt werden, verlangt, dass mit dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe garantiert werden. Der Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kaders der Bundesverwaltung sowie die Bundesämter sollen sich der Informations- und Propagandatätigkeit enthalten. Davon ausgenommen ist einzig eine kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements. Ferner soll sich der Bund jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial enthalten. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten.

Diese Initiative weicht grundlegend vom vorherrschenden Verständnis der Behördenkommunikation ab. Sie setzt Informations- und Propagandaarbeit konsequent gleich und verlangt – von zwei Ausnahmen abgesehen – die vollständige politische Abstinenz von Bundesrat und Verwaltung in Abstimmungskämpfen. Sie lässt dabei offen, wer in diese Lücke springen soll, sprich, ob das Parlament wieder mehr Kampagnenfunktionen übernehmen sollte, ob die Medien aus Eigeninitiative mehr tun müssten, oder es Aufgabe der privaten Komitees sei, die Möglichkeit der Meinungsbildung zu Regierungs- und Oppositionsvorhaben zu schaffen.

Das Schicksal dieser Volksinitiative ist noch offen. Die Behörden lehnen sie ab. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Initiative keine indirekten Wirkungen zeigen wird. Schon jetzt sind Bundesrat und Verwaltung dabei, ihre Rolle in Abstimmungskämpfen neu zu definieren. Die Landesregierung hat Eckmänner bestimmt, die Eckpfeiler eingeschlagen haben, wie man dem Begehren gegenüberzutreten wird. Seit Winter 2001 gibt es den Bericht «Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen», den eine von Bundesratssprecher Achille Casanova geleitete Arbeitsgruppe des Bundes verfasst hat. Dieser hält fest: «Der Bundesrat und Bundesverwaltung dürfen und sollen sich im Abstimmungskampf aktiv engagieren, also eine ganz andere Sicht, aber das Engagement soll an ganz klare Regeln gebunden sein.» Vier Grundsätze wurden hierzu entwickelt: Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit. Sie gelten seither als übergeordnete Prinzipien für das Handeln der Exekutive in Abstimmungskämpfen. Konkretisiert werden diese Grundsätze durch Massnahmen, die explizit aufgeführt sind und entweder als zulässig oder unzulässig taxiert worden sind.

Die zentrale Frage, der ich in der Folge nachgehen will, beschäftigt sich damit, welche Antworten die Kommunikationswissenschaft zu den aufgeworfenen Fragen liefern kann. Kann sie helfen, vorhandene Probleme zu definieren, zu analysieren und einer Lösung zuzuführen? Das wäre das Ideal für meine Ausführungen. Erreicht wird es sicher nicht. Aber Pfade hierzu können aufgezeigt werden, wenn man sich auf die Analyse von Prozessen der Meinungsbildung stützt, die Auswirkungen von Massnahmen diskutiert und nach möglichst allgemeingültigen Regelungen aus unabhängiger Warte sucht.

2 Ein realistisches Bild der Meinungsbildungsprozesse zu Volksabstimmungen

Die Idealvorstellung der direkten Demokratie besteht darin, dass sich der Volkswille in Volksabstimmungen unvermittelt äussere. Dies setzt voraus, dass er zu jeder Frage und zu jeder Zeit existiert, und durch einen Urnengang nur abgerufen werden kann. Das ist wohl nur im Idealfall so. Die Gegenposition hierzu sieht die Bürger und Bürgerinnen generell überfordert, sich zu Sachfragen zu äussern. Was sie in Volksabstimmungen beschliessen, sei ausschliesslich ein Reflex dessen, was die politischen Eliten beschliessen und in der Öffentlichkeit diskutieren. Auch das ist in der reinen Form die Ausnahme.

Beide Einschätzungen sind einseitig, und sie treffen die effektiven Stärken und Schwächen direktdemokratischer Entscheidungsverfahren nicht. Vielmehr lehrt die Erfahrung aus über 100 Volksabstimmungen, die unser Institut beobachtet hat, und aus mehr als 50 Prozessanalysen, die wir zur Meinungsbildung in der direkten Demokratie realisiert haben, dass man unterscheiden muss. Namentlich gilt es zwischen alltagsnahen und alltagsfernen, aber auch zwischen einfachen und komplizierten Inhalten zu unterscheiden.

Ist die Themeninvolvierung aufgrund der Alltagserfahrungen mit dem Abstimmungsgegenstand hoch, entwickeln die Stimmberechtigten schnell Meinungen zum Thema. Sie rangieren es nach Dringlichkeit und Wichtigkeit, und sie wissen, ob sie dafür oder dagegen sind. Meinungsbildung ist unter diesen Bedingungen nicht viel mehr als Meinungsverstärkung. Ist die Themeninvolvierung zu einem Abstimmungsgegenstand dagegen tief, ist dies nicht möglich. Die rasche Beurteilung wird dann durch die Meinungsbildung ersetzt, während der sich Informationsaufnahme und die Bildung von Überzeugungen gegenseitig abwechseln. Unter diesen Bedingungen kommt es zu einem eigentlichen Meinungsaufbau, während dem sich Unschlüssigkeit in Entschiedenheit wandelt.

Die Meinungsbildung wird auch durch den Inhalt der Vorlage erschwert. Mit einfachen Antworten, wie es in der Abstimmungsdemokratie nötig ist, kann man nur auf einfache Fragen reagieren. Je eher dieses Kriterium erfüllt ist, desto

eher kommt es zu eindeutigen Entscheidungen. Komplexe Fragen neigen dagegen dazu, ambivalente Antworten zu erzeugen, während denen man länger hin und her schwankt. Dies kann verschiedene Gründe haben, etwa wenn mehrere Forderungen auf einmal beurteilt werden müssen, oder aber, wenn eine Vorlage aus einem Kompromiss hervorgegangen ist, ohne eindeutige Konturen zu haben. Schliesslich kann man auch festhalten, dass es deutlich einfacher ist, konkrete Vorlagen zu beantworten, als abstrakte Grundsätze zu beurteilen. All dies erschwert über den Inhalt einer Vorlage die Meinungsbildung, selbst wenn es sich beim Thema um einen alltagsnahen Gegenstand handelt.

Ich vertrete die folgende These: Der Entscheid der Bürgerschaft in Volksabstimmungen steht nicht ein für alle Male fest, sondern bildet sich als Folge des Willensbildungsprozesses in Regierung und Parlament einerseits sowie des kollektiven Meinungsbildungsprozesses in der Öffentlichkeit andererseits erst heraus. Das geschieht nicht beliebig, sondern auf der Basis von Prädispositionen zu Abstimmungsgegenständen, die man auch ausserhalb von Abstimmungskämpfen entwickelt hat, und mit denen man auf die Kommunikationsangebote reagiert. Das Verhältnis zwischen Prädispositionen einerseits und Stimmabsichten andererseits ist dabei nicht fest. Je eher ein Thema aufgrund von Alltagserfahrungen beurteilt und eine Vorlage aufgrund der Forderungen eindeutig beantwortet werden kann, desto grösser ist das Gewicht der Ausgangslage, wie es vor einem Abstimmungskampf durch Bevölkerungsmeinungen definiert wird. Je weniger beide Faktoren gegeben sind, desto eher kommt es zu einem Meinungsbildungsprozess, bei dem das Engagement der verschiedenen Seiten eine mitentscheidende Bedeutung für das Abstimmungsergebnis hat. Das gilt ganz unabhängig davon, wer als kommunikativer Akteur in Erscheinung tritt. In dieser Hinsicht kann man keine Trennung zwischen privaten und staatlichen Kommunikatoren machen.

Abstimmungskämpfe sind immer dann nötig, wenn es einen Informationsbedarf zur Vorlage gibt. Dies ist namentlich bei abstrakten Vorlagen, komplizierten Themen und mehrdimensionalen Entscheidungen der Fall. Vorlagen müssen unter diesen Bedingungen konkretisiert werden, um die Tragweite der Entscheidung erkennen zu können; sie müssen vereinfacht werden, damit auch für Nicht-Fachleute eine Stellungnahme möglich wird, und es müssen die verschiedenen Bestandteile von Abstimmungsthemen erläutert werden, damit man verstehen kann, was weshalb womit verhängt ist.

Im Gemisch von Prädispositionen, die vor Kampagnen existieren, und Informationsangeboten, die während Abstimmungskämpfen vermittelt werden, entwickeln sich vor allem unter der Bedingung, dass es sich um nicht vorentschiedene Vorlagen handelt, erste Stimmabsichten, verfestigen sich diese mit der Dauer der Meinungsbildung, und führen sie zu einer Entscheidung, die in eine verbindliche Stimmabgabe mündet. Während dieser Phase nenne ich vorhandene Stimmabsichten erst Dispositionen. Es handelt sich um vorläufige Entscheidungsabsichten, die nicht zwingend identisch sein müssen mit der effektiven Abstimmungsentscheidung. Massgeblich ist der Zeitpunkt, zu dem man Dispositionen bestimmt.

Je nachdem, wie stark sich Ausgangslagen und Abstimmungsergebnisse unterscheiden, spreche ich (ex post) von einem Meinungsbildungsprozess, der zu einer der drei nachstehenden Kategorien zählt:

• Stimmen Ausgangslage und Abstimmungsergebnis im Wesentlichen überein, rede ich von einer (weitgehend) vorbestimmten Entscheidung. Die zentrale Funktion von Kampagnen besteht dann in der Verstärkung und Stabilisierung der Prädispositionen.

• Gibt es in der Ausgangslage mehrheitlich keine Stimmabsichten, nenne ich dies eine nicht vorbestimmte Entscheidung. Meinungen entstehen im Wesentlichen unter dem Eindruck des Abstimmungskampfes. Die Kampagnenfunktion besteht hier im eigentlichen Meinungsaufbau.

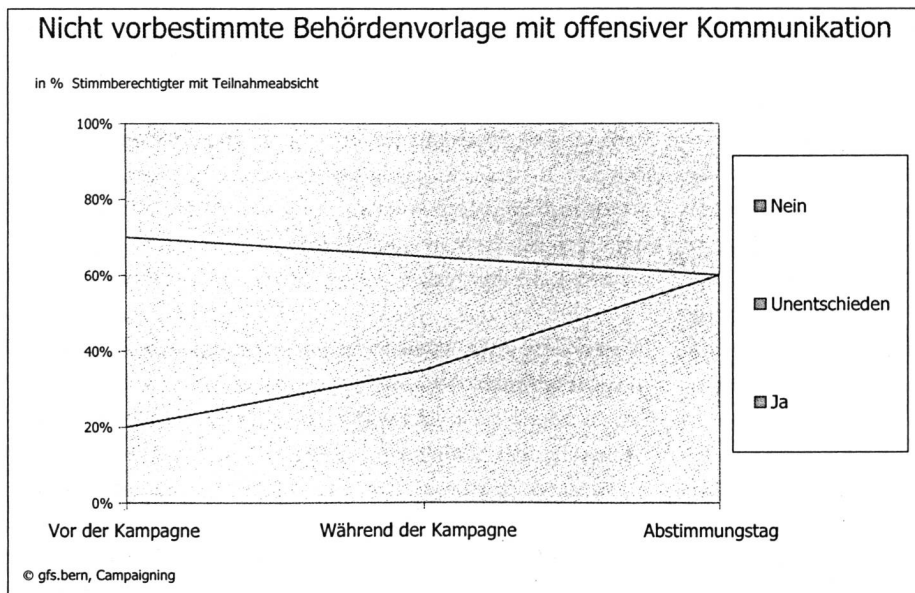
• Dazwischen gibt es jene Fälle, in denen es zwar in der Ausgangslage schon recht namhaft Stimmabsichten gibt, diese aber nicht stabil genug sind, dass sie sich während Kampagnen nicht ändern können. Ich gehe hier von einer labil vorbestimmten Entscheidung aus. Dem Abstimmungskampf kommt die Bedeutung zu, in erster Linie meinungsändernd zu wirken.

Damit bin ich mit der idealtypischen Rekonstruktion von Prozessen der Meinungsbildung weit entfernt von den einfachen, aber unrealistischen Annahmen, wie Entscheidungen in der direkten Demokratie stattfinden. Vielmehr sind wir bei einem realistischen, aber komplizierten Bild angelangt, das Konsequenzen hat: Erstens ist Information während Abstimmungskämpfen nicht einfach ein Luxus, sondern je nach Ausgangslage eine Notwendigkeit für die Meinungsbildung. Zweitens sind Kampagnen welcher Seite und welcher Akteure auch immer nicht einfach neutral mit Blick auf den Abstimmungsausgang.

Was dies für die Behördenkommunikation bedeutet, sei in der Folge diskutiert, wobei ich mich auf die Probleme konzentriere, die sich mit Behördenvorlagen ergeben. Ich frage also nach dem Informationsbedarf, der durch die Behörden gedeckt werden muss, wenn es sich um nicht prädisponierte Vorlagen einerseits, um vorbestimmte Entscheidungen andererseits handelt.

3 Die Problematik des Informationsbedarfs bei nicht prädisponierten Entscheidungen

Der Informationsbedarf bei nicht prädisponierten Vorlagen ist evident. Alles, was man aus eigener Erfahrung



Grafik 1: Beispiel Raumplanungsgesetz 1999

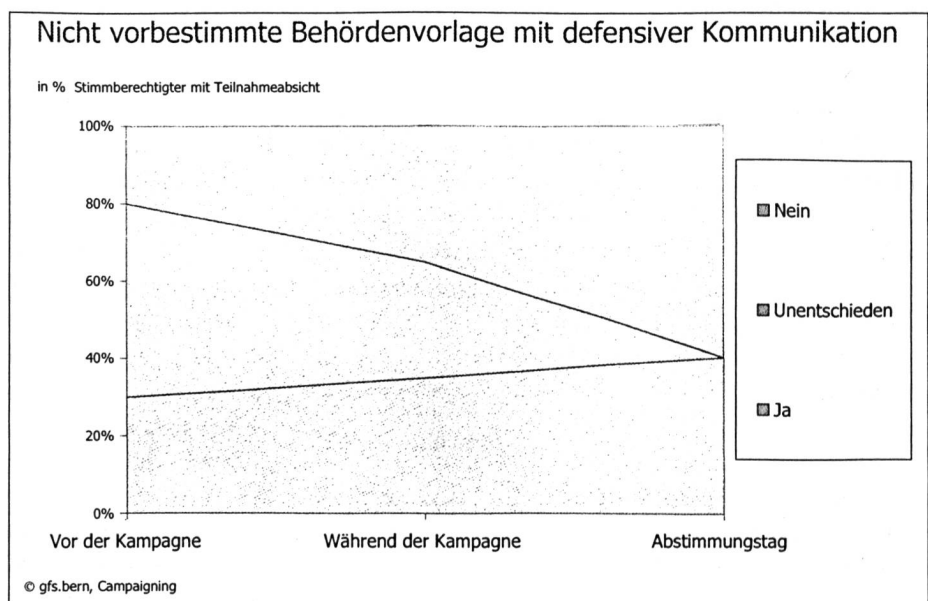
nicht selbstredend entscheiden kann, versucht man sich als Folge eines Meinungsbildungsprozesses zu erschliessen. Dies geschieht unter dem Eindruck der massenmedial hergestellten Öffentlichkeit. Über diese werden Informationsmöglichkeiten angeboten, die es einem erlauben sollen, einen Abstimmungsgegenstand kennen zu lernen, die Bedeutung der Entscheidung zu erkennen, die Argumente dafür und dagegen abzuwägen oder die Standpunkte der Protagonisten Pro und Kontra mittels Parolen als Entscheidungsgrundlage zu nehmen.

Betrachtet man den Prozess der Meinungsbildung aus dem Blickfeld der Absender von Botschaften in einem Abstimmungskampf, verändert sich die Ausgangslage wie folgt: Zunächst sind viele Bürger und Bürgerinnen, die sich an der Entscheidung beteiligen wollen, unschlüssig. Nur eine Minderheit hat einen klar definierten Standpunkt im Pro und im Kontra. Das kennzeichnet die nicht prädisponierte Ausgangslage. Mit dem Abstimmungskampf entwickeln sich die Stimmabsichten der Entscheidungswilligen bis am Schluss alle, die teilnehmen, eine Stimmabsicht haben. Der hier idealisierte Fall bezieht sich beispielhaft auf den Prozess der Meinungsbildung zum Raumplanungsgesetz, das schliesslich angenommen worden ist. Der Informationsbedarf war in diesem Fall klar gegeben, und die Wirkung der Behördenkampagne blieb nicht aus. Aus einer nicht prädisponierten Entscheidung wurde eine zustimmende Mehrheit.

Man kann sich fragen, was geschehen wäre, wenn die Behörden verzichtet hätten, zum Raumplanungsgesetz zu informieren. Die Antwort muss hypothetisch bleiben, denn das Experiment kann real nicht durchgeführt werden. Über den Vergleich der Ergebnisse bei anderen nicht prädisponierten Behördenvorlagen kann man aber ableiten, was der Beitrag der Behördeninformation ist. Idealiert findet sich das in der nachstehenden Grafik angedeutet. Das Beispiel, auf das ich mich hier beziehe, ist die Entscheidung von 1996 über das Arbeitsgesetz. Hier gelang es seitens der

Behörden kaum zu informieren, weil die befürwortende Seite uneinig war und mit dem Abstimmungskampf zerfiel. Schliesslich empfahl der Bundesrat die Vorlage nicht mehr. Man kann sich aber auch die Situation vorstellen, wo die Informationsarbeit durch die Behörden ganz oder weitgehend ausfällt, und sich die oben skizzierte Entwicklung der Meinungsbildung ergibt.

Man sieht es aus dem Vergleich: Bei nicht prädisponierten Entscheidungen ist der Informationsbedarf definitions-gemäss gegeben. Erfolgt er, wird die Meinungsbildung der Stimmberechtigten ermöglicht. Die Richtung der Entscheidungen wird damit allerdings auch beeinflusst. Informationsvermittlung und Meinungsbildung sind nicht so trennbar, wie man sich das im Idealfall vorstellt. Deshalb gilt: Die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Zustimmung zum Behördenstandpunkt ohne Informationsarbeit



Grafik 2: Beispiel Arbeitsgesetz 1996

kommt, ist deutlicher geringer als wenn dies geleistet wird. Oder anders ausgedrückt: Bei nicht prädisponierten Vorlagen kommt es auf das Mass der Informationstätigkeit an, damit Meinungen überhaupt gebildet werden können.

Meine erste Feststellung zur Problemlage lautet nun: Ein Verbot der aktiven Kampagnenführung durch Bundesbehörden verschlechtert die Möglichkeiten der Meinungsbildung durch die Bürger und Bürgerinnen, was demokratietheoretisch unerwünscht ist. Erfolgt der Einsatz, wird gerade bei nicht prädisponierten Entscheidungen allerdings auch die Chance verringert, dass sich die Opposition durchsetzen kann. Es ist klar, dass die Opponenten das beklagen. Kommunikativ betrachtet besteht das Dilemma der Behörden bei nicht prädisponierten Entscheidung wie folgt: Machen sie nichts oder nur wenig, erschweren sie den Bürger und Bürgerinnen ihren Entscheid; machen sie dagegen viel, verringern sich die Abstimmungschancen der Gegnerschaft.

Die normative Begründung dafür, was die Behörden in dieser Situation tun sollen, ist eigentlich eindeutig: Sie sind verpflichtet, den Standpunkt, den sie während der parlamentarischen Phase der Willensbildung eingenommen haben, unvermindert zu vertreten, und sie müssen die Meinungsbildung der Bürgerschaft ermöglichen. Daraus kann es nur einen Schluss geben, nämlich dass die Behörden bei nicht prädisponierten Vorlagen trotz der möglichen Beeinflussung der Meinungsbildung die Basisarbeit leiten müssen. Der Einwand durch Opponenten wiegt nicht so schwer wie jener, dass die Meinungsbildung an sich verunmöglicht würde. Würde man das anders gewichten, müsste man auch die Informationsarbeit von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Parlament mit der gleichen Kritik belegen. Dies ist eigentlich nie der Fall, und wenn es Beschwerden gibt, gehen sie eher in die umgekehrte Richtung.

Damit kann ich ein erstes Mal zu den Kriterien Stellung beziehen, welche der Bundesrat für sein Engagement in Abstimmungskämpfen formuliert hat. Das Kriterium der Angemessenheit aus Sicht der Bürgerschaft fehlt im oben erwähnten Katalog. Es ist auch nicht mit Verhältnismässigkeit zu verwechseln, denn diese bezieht sich in erster Linie in Bezug auf die Opponenten. Der eigentliche Sinn des Kriteriums der Angemessenheit an die Entscheidungsschwierigkeiten, die sich aus komplizierten oder abstrakten Vorlagen mit einem geringen Alltagsbezug für die Stimmberechtigten ergibt, wird dagegen nicht angesprochen.

4 Die Problematik der Kampagnenarbeit bei labil prädisponierten Vorlagen

Man muss in der Kritik an den bundesrätlichen Kriterien zur Behördenkommunikation vor Volksabstimmungen noch weiter gehen. Einer dieser vier postulierten Grundsätze ist nämlich verfänglich. Das Kriterium der Kontinuität

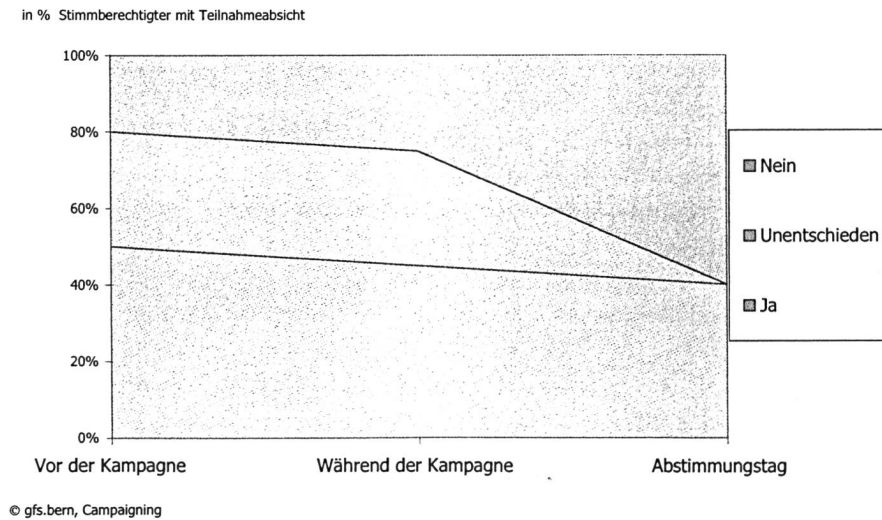
erscheint im ersten Moment als sinnvoll, doch erzeugt auch dieses ein kommunikatives Dilemma. Das merkt man, wenn man es in seine drei Bestandteile zerlegt: Kohärenz als erstes Unterkriterium ist unverfänglich; der Bundesrat liess damit festhalten, dass sich die parlamentarische Willensbildung in der Kampagne fortsetzen soll und dass mit den gleichen Argumenten, zielgruppenspezifisch ausgedrückt, gekämpft werden soll. Verfänglicher sind aber die zwei weiteren Stichworte: die Frühzeitigkeit und die Schwerpunktbildung. Frühzeitig heisst, die Bundesbehörden sollen in Kampagnen so früh und so schnell wie möglich beginnen. Die Schwerpunktbildung beinhaltet folgendes: Die Behörden dürfen sich am Stand der Meinungsbildung ausrichten, und sie dürfen dabei Schwerpunkte setzen, die bisher Vernachlässigtes betonen.

Frühzeitigkeit und Schwerpunktsbildung gehören im Verständnis, auf dem ich den Dispositionsansatz entwickelt habe, zu den sinnvollen Kategorien staatlicher Kommunikation, aber nicht zur reinen Informationstätigkeit. Vielmehr sind sie typische Aspekte der Kampagnendramaturgie und damit im Bereich der Überzeugungsarbeit anzusiedeln. Nun ist klar, dass Informations- und Überzeugungsarbeit nicht identisch sind; es ist aber unklar, wo die Grenze dazwischen verläuft. Deshalb beginne ich wieder mit Beispielen.

Als Erstes sei auf den Prozess verwiesen, den man bei rein defensiver Kampagnenführung seitens der Bundesbehörden sehen kann. Die labile Zustimmungsbereitschaft der Stimmberechtigten, die durch die parlamentarische Arbeit und ihre Kommunikation gefördert worden ist, und die durch die Alltäglichkeit resp. geringen Vorlagenschwierigkeiten ermöglicht wird, ist nicht stabil genug, um in der Phase intensiver Kommunikation bestehen zu können. Mit der Dauer des Abstimmungskampfes nimmt die Zustimmung ab. Beispielhaft für diese Entwicklung steht die Meinungsbildung zur Solidaritätsstiftung 2002, wo für Behörden alles ganz ordentlich begann, sich die Opposition vor dem Abstimmungskampf jedoch formierte und ihre Aktivitäten auch verstärkte Wirkungen zeigten. Die Gegnerschaft signalisierte dies damit, dass sie einen Kampagnenstart der Befürworter unterlief.

Anders ist der Verlauf der Meinungsbildung, wenn die Behörden dramaturgische Effekte in ihre Kampagnen einbauen. Dies geschieht nicht einmal aus eigener Initiative heraus, sondern kann auch eine einfache Reaktion auf frühere, schlechte Erfahrungen sein. Den oben beschriebenen Prozess der negativen Meinungsbildung einmal realisiert zu haben und daraus keine Lehre zu ziehen, wäre gegenüber der parlamentarischen Mehrheit, die sich mit der Willensbildung formiert hat, nachlässig. Deshalb kommt es fast automatisch zu einer Dramatisierung der eigenen Kampagne, die sich durch einen prominenten Kampagnenstart auszeichnet.

Labil vorbestimmte Behördenvorlage und definitive Kommunikation



Grafik 3: Beispiel Solidaritätsstiftung 2002

Wenn die Behörden die Kampagnen selber eröffnen, hat dies auch bei teilweise vorbestimmten Vorlagen Effekte auf die Meinungsbildung, und zwar nachweislich zugunsten der Behörden. Fast alle untersuchten Beispiele zeigen, dass gerade die frühzeitige Eröffnung der Kampagnen, die frühzeitige Perspektivenbildung aus Sicht der Behörde einen nachhaltigen Einfluss auf die Zustimmungsbereitschaft hat. Das gilt zunächst für die Alimentierung von Multiplikatoren, welche entwickelte Optiken auf einen Gegenstand weiter verbreiten; es gilt aber auch gegenüber den Stimmberechtigten, die von Beginn weg realisieren, dass der Standpunkt des Parlamentes mit Nachdruck verteidigt wird. Mit diesem dramaturgischen Element verbessert der Bundesrat allerdings nicht nur den Informationsstand, er verstärkt auch die Wirkung seiner Argumentation.

Ein weiteres Beispiel ergibt sich aus der Schwerpunktsetzung. Wenn es gelingt, im Rahmen einer Kampagne so genannte Wendereignisse zu erzeugen, kann auch ein negativer Meinungstrend umgekehrt werden. Das typische Beispiel hierfür war 1998 die Volksabstimmung über die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Die Kampagne startete für die Behörden schlecht. Erst während der Ja-Kampagne, genauer gesagt, mit der «Arena»-Sendung, gelang es durch eine mediatisierte Debatte zwischen Bundesrat Moritz Leuenberger und Nationalrat Christoph Blocher, die von den Printmedien als grosser Sieg der Behörden uminterpretiert worden ist, ein eigent-

liches Wendereignis zu plazieren. Das Ganze zeigte Wirkung im Sinne der Behörden, war aber eindeutig ein dramaturgisches Element, das kaum auf die Informationsverbreitung zur Meinungsbildung ausgerichtet war. Es überwog der massenmediale Showdown, der seinerseits auf Massenmedien wirkt, und – mit erhöhtem Risiko zwar – eindeutig ein entscheidendes Moment in einem Abstimmungskampf werden kann.

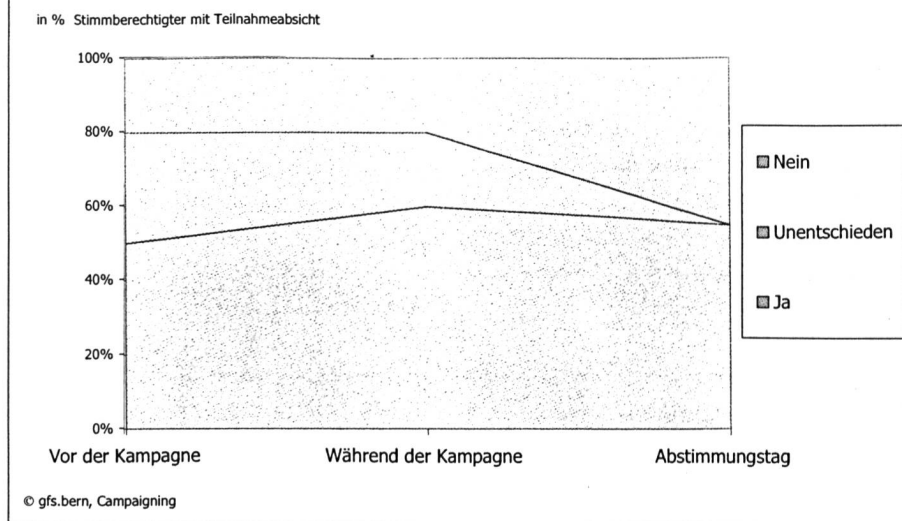
Nun die zweite Feststellung: Die Bestandteile «frühzeitiger Beginn der Kampagne» und «Schwerpunktbildung» als Unterkrite-

rien der Anforderung an kontinuierliche Informationsarbeit der Behörden lassen sich nicht unter dem Aspekt der reinen Informationspflicht des Staates in Abstimmungskämpfen begründen. Sie sind eigentliche dramaturgische Elemente in Kampagnen, die sich an die Praxis, die vor allem auch seitens der privaten Akteure in den neunziger Jahren entwickelt wurde, anlehnen. Sie sind nicht in erster Linie dazu da, die Entscheidungsfindung zu ermöglichen, sondern ganz konkret, die Entscheidungsfindung in Medien und Bevölkerung zu beeinflussen.

5 Versuch, die Kriterien der Behördenkommunikation neu zu definieren

Ich bin gestartet mit der Symptomatik der Transformation politischer Kommunikation in den 1990er Jahren, die auch die Behördenkommunikation in Abstimmungskämpfen beeinflusst hat. Wir haben gesehen, dass nach einer Pha-

Offensiv kommunizierte Behördenvorlage mit defensiver Kommunikation



Grafik 4: Beispiel Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs 1998

se des Experimentierens der Ruf nach einer Standardisierung entstanden ist. Zu dieser Standardisierung hat der Bundesrat erste Grundsätze erlassen. Demnach sollen sich Bundesrat und Bundesverwaltung in Abstimmungskämpfen aktiv engagieren dürfen; das Engagement soll aber an der Sachlichkeit, der Transparenz, der Kontinuität und der Verhältnismässigkeit ausgerichtet sein. Die Erörterungen der ExpertInnen für Kommunikation orientierten sich unseres Erachtens stark an der Kritik, die durch Partner und Konkurrenten auf der Ebene der Akteure entwickelt worden sind; sie geben im politischen Kräftespiel die nötigen Antworten darauf. Aus dieser Optik sind sie grundsätzlich nachvollziehbar.

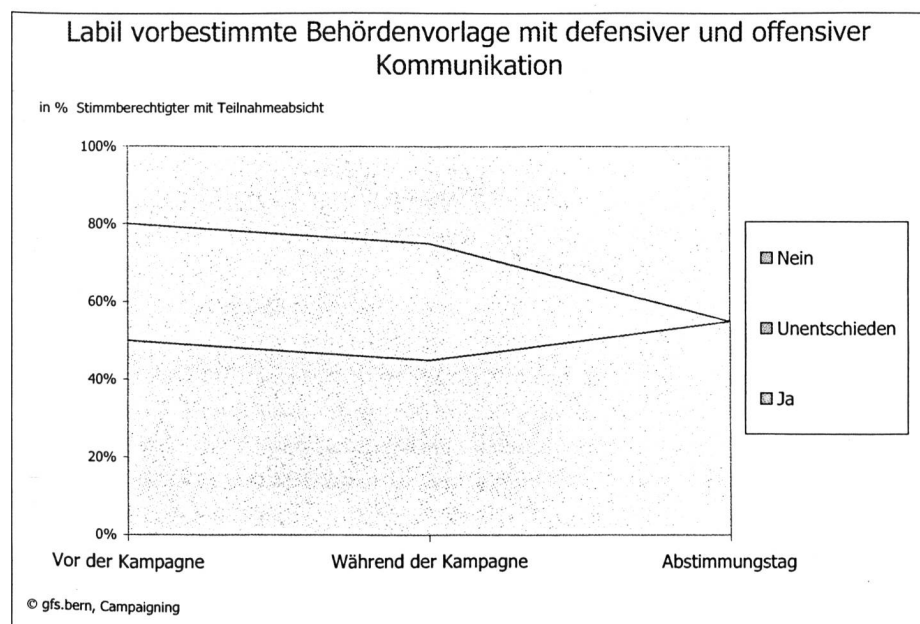
Aus der Optik der politischen Kommunikation, welche Abstimmungskämpfe als Austausch von Informationen und Überzeugungen zwischen politischen Akteuren und Stimmberechtigten versteht, kann man dennoch zu anderen Schlüssen kommen. Diese habe ich schrittweise entwickelt: Zuerst musste ich Mythen zerstören, die zur Meinungsbildung in der direkten Demokratie in zahlreichen Formen vorhanden sind. Ich habe ihnen eine realistische Sichtweise von Stärken und Schwächen der direktdemokratischen Meinungsbildung gegenüber gestellt, wie sie im Dispositionsansatz der Entscheidungsfindung zu Volksabstimmungen entwickelt worden ist. Darauf aufbauend habe ich zwei Kriterien präsentiert, unter denen ein vermehrter Informationsbedarf aus Sicht der Bürgerschaft besteht: Namentlich handelt es sich um Fälle, wo Entscheidungen über alltagsferne Themen verlangt werden, resp. um Beispiele, in denen über Vorlageninhalte entschieden werden muss, die nicht selbstredend sind. Am Beispiel solch nicht prädisponierter Vorlagen habe ich gezeigt, dass die Deckung des Informationsbedarfs nicht nur die erwünschte Wirkung hat, nämlich die Be-

fähigung zur Entscheidungsfindung liefert, sondern auch eine nicht zwingend erwünschte Wirkung, die Begünstigung der Sichtweise der Behörden, mit sich bringt. Damit wurde das generelle Dilemma der politischen Kommunikation durch den Staat formuliert: Informationsarbeit ist nötig, aber nicht zwingend neutral. Die Probleme mehren sich, wenn man Kampagnenkommunikation unter den Stichworten des frühzeitigen Starts und der Schwerpunktbildung als Verdeutlichung der Kontinuität von Behördenkommunikation mit einbezieht. Der engere Bereich der Informationsarbeit wird hier verlassen, denn er mischt sich jetzt eindeutig mit Wirkungsüberlegungen, die sich aus der Überzeugungsarbeit ergeben.

Um nicht falsch interpretiert zu werden: Ich ziehe aus meinen Befunden nicht den modischen Schluss, Bundesrat und Bundesverwaltung dürften keine Kampagnenarbeiten mehr machen. Ich bin vielmehr der Auffassung, dass es einen vermehrten Informationsbedarf geben kann, aber eine generelle Problematik in der Grenzziehung von Informations- und Überzeugungsarbeit gibt.

Die zentrale Frage, der ich hier nachgegangen bin, war: Kann die Kommunikationswissenschaft helfen, vorhandene Probleme zu definieren, die mit dem Transformationsprozess politischer Kommunikation für Behörden entstehen, und kann die Analyse der Schwierigkeiten zu einer Lösung führen? Ich habe keine idealen Antworten versprochen, aber Pfade hierzu. Die These lautete: Der Entscheid der BürgerInnen in Volksabstimmungen steht nicht ein für alle Male fest, sondern bildet sich als Folge des Willensbildungsprozesses in Regierung und Parlament einerseits und des kollektiven Meinungsbildungsprozesses in der Öffentlichkeit andererseits heraus. Das geschieht nicht beliebig, sondern auf der Basis von Prädispositionen zu

Abstimmungsgegenständen, die man auch ausserhalb von Abstimmungskämpfen entwickelt hat, und mit denen man auf die Kommunikationsangebote reagiert. Das Verhältnis zwischen Prädispositionen einerseits und Stimmabsichten andererseits ist dabei nicht fest. Je eher ein Thema aufgrund von Alltagserfahrungen beurteilt und eine Vorlage aufgrund der Forderungen eindeutig beantwortet werden kann, desto grösser ist das Gewicht der Ausgangslage. Je weniger beide Faktoren gegeben sind, desto eher kommt es zu einem Meinungsbildungsprozess, bei dem das Engagement der verschiedenen Seiten eine mitent-



Grafik 5: Beispiel Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe 1998

scheidende Bedeutung für das Abstimmungsergebnis hat. Das gilt ganz unabhängig davon, wer als kommunikativer Akteur in Erscheinung tritt. In dieser Hinsicht kann man keine Trennung zwischen privaten und staatlichen Kommunikatoren machen.

Nun zu den Antworten in kürzester Form: Aus unserer Sicht wäre es sinnvoll, jeweils im Vorfeld von Kampagnen zu bestimmen, wann ein spezieller Informationsbedarf besteht. Hierfür schlage ich alle nicht prädisponierten Entscheidungen zu Behördenvorlagen vor, das heisst alle Volksabstimmungen mit einem namhaften Anteil Entscheidungswilliger, die keine spontanen Stimmabsichten haben. Ist dies der Fall, besteht seitens der Behörden eine Pflicht, die Meinungsbildung der Bürgerschaft zu ermöglichen. Sinnvoll wäre es aus unserer Sicht auch, die überholte Formel der Informationskampagnen, die den eigentlichen Charakter der Behördenkommunikation vor Volksabstimmungen nicht mehr zutreffend charakterisiert, neu zu definieren: Demnach leisten Behörden, um den im Parlament eingenommenen Standpunkt zu verdeutlichen, auch im Rahmen von Abstimmungskämpfen Kampagnenarbeit. Diese ist dazu da, die eigenen Überlegungen sichtbar zu machen; dies geschieht im vollen Bewusstsein, dass das nicht nur Informations-, sondern auch Überzeugungsabsichten hat. Als sinnvolle Grenzen können Kriterien wie die Sachlichkeit im Auftritt, die Transparenz der Quelle

und die Verhältnismässigkeit gegenüber den Opponenten sehr wohl dienen. Die Kontinuität der Kampagnenarbeit ist dabei zu verfänglich, um sie als reine Informationsarbeit verschleiern zu wollen. Sowohl der Auftakt in Kampagnen, als auch die Reaktionsfähigkeit auf gegnerische Kampagnen sind eindeutig dramaturgische Elemente der Kommunikation, die auf Wirkungssteigerung ausgerichtet sind. Schwerpunktbildung schliesst zudem an die Anforderung auf, effektiv zu kommunizieren, das heisst Leerläufe zu vermeiden. Es meint nichts anderes, als für ein Publikum zu reden und zu schreiben, das gewisse Voraussetzung mit sich bringt, die man höchstens bestätigen muss, das aber auch Lücken im Informationsstand, im Problembewusstsein oder in der politischen Perspektive hat, die es zu füllen gilt. Ich schlage deshalb vor, als weitere Grundsätze die Angemessenheit am Informationsbedarf durch die Bürgerschaft in Entscheidungen zu nicht prädisponierten Vorlagen beizufügen, sowie inskünftig dazu zu stehen, dass Reaktivität auf Voraussetzungen, die die Bürgerschaft mit sich bringt, sowie Effektivität von Kampagnen sinnvolle Kriterien sind, die Behördenkommunikation zu Volksabstimmungen begründen.

Claude Longchamp, Politikwissenschaftler, Institutsleiter gfs.bern.