

# Behördenkommunikation in der direkten Demokratie

## Der Blick der Politikwissenschaften

Martina Mousson, Politologin, Projektleiterin



# Gliederung

1. **Behördenkommunikation in der Politikwissenschaft**
2. Meinungsbildung bei Abstimmungen
3. Herausforderungen der Behördenkommunikation



# Definition Behördenkommunikation

## Enge Definition: Regierungskommunikation

- Öffentliche Kommunikation der gewählten Regierungsmitglieder
- Externe Kommunikation der beauftragen behördlichen Stellen



## Breite Definition: Behördenkommunikation

- Kommunikation der Verwaltung mit den Bürger:innen
- Regierungskommunikation und staatliche Kommunikation als Einheit



# Was beeinflusst die Behördenkommunikation?

## Zwei Thesen:

Regierungskommunikation hängt ab

1. vom politischen System
2. vom Mediensystem



«Regierungskommunikation», J. Raupp und J.N. Kocks, in: «Blackbox Exekutive. Regierungslehre in der Schweiz», hgg. von A. Rotz, Th. Haldemann und F. Sager. NZZ Libro, Zürich 2019, p. 373-388.

# Das politische System aus politikwissenschaftlicher Sicht

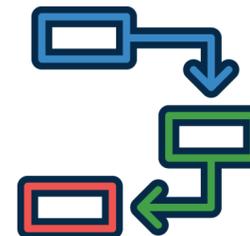
## Politisches System

- verfassungsmässige Institutionen (wie Parlament, Bundesrat, Verwaltung, Gerichte)
- politische Akteure (wie Verbände, Parteien, Bewegungen, Medien)

## Dimensionen des Politischen Systems



**Polity** (Struktur): Staatsorganisation, Institutionen, Verfassung, Gesetz, politische Kultur



**Politics** (Prozesse): Willensbildung der Behörden (Expert:innenkommissionen, Vernehmlassungsverfahren, Differenzbereinigung, Referendum) und Meinungsbildung der Bürger:innen



**Policy** (Programme): Regierungsprogramme, Legislaturziele, Resultate von Volksentscheidungen, Krisenbewältigung



# Polity: Institutionelle Aspekte der Behördenkommunikation

## Handlungsrahmen

- Bundesverfassung Art 180 Abs. 2: Der Bundesrat hat «die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren».
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (1997): «einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren»

## Strukturen

- Bundesrat als Kollegialbehörde ohne spezielle Kommunikationsabteilung, die in den Departementen angesiedelt sind.
- Bundeskanzlei als Dienstleistungszentrale für Regierung und Parlament («Scharnier zwischen Regierung, Verwaltung, Bundesversammlung und Öffentlichkeit»)
- Bundesratssprecher:in
  - Information nach aussen
  - Beratung nach innen
  - Koordination der Informationstätigkeiten Bundesrat, Departement und BK



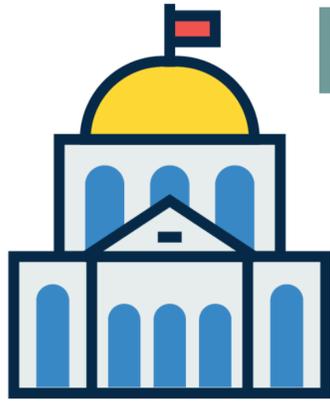
# Polity: Grundsätze der Behördenkommunikation

## Grundsätze

- Inhaltliche und zeitliche Kontinuität
- Vollständigkeit
- Sachlichkeit
- Transparenz
- Verhältnismässigkeit

## Funktionen

- Informationsauftrag, Öffentlichkeitsprinzip
- Bestandteil des konsensorientierten Aushandlungsprozesses
- Legitimität, Akzeptanz, Vertrauensbildung,
- Profilierung und Rechtfertigung der Entscheidungen
- Bürger:innenbeteiligung ermöglichen
- Krisenkommunikation
- Sensibilisierung



# Polity: Gefässe der Behördenkommunikation in der direkten Demokratie

Bundesrat ist verpflichtet, kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zu informieren. Propaganda ist unerlaubt, Pflicht den Standpunkt der Bundesversammlung darzulegen

- 1950er Jahre Einführung Bundesbüchlein, auflagenstärkste Publikation der CH mit 5.3 Mio
  - ▶ Abstimmungsvorlagen allgemeinverständlich und ausgewogen darstellen
  - ▶ Stimmberechtigten ermöglichen, eine Meinung zu bilden
- Fernsehansprachen (ab 1951)
  - ▶ Informativ, pragmatisch, sachlich, deeskalierend und kaum konfrontativ (Schröter 2019, Untersuchung der bundesrätlichen Fernsehansprachen vor Volksabstimmungen)
- Ab 1995 Webpräsenz, [www.admin.ch](http://www.admin.ch), 2011 erster Twitterkanal für den BR
- Seit 2019 Smartphone-App Vote Info mit entsprechender Information
- 2022 Instagram
- ab 2023/2024 Dialog 1:1 basierend auf AI?







# Policy: Inhalte der Behördenkommunikation

- CH: weniger politisch motivierte und persuasiv ausgerichtete Kommunikation, sondern auf Sachaufgaben fokussierte Behördenkommunikation
- In dieser Dimension am meisten Anlass für Kritik

## Konkrete Kritik:

- Elektrizitätsmarktgesetz (2002), 52.6% Nein,
- Schengen-Dublin-Abkommen (2005), 54.6% Ja,
- USR II (2008), 50.5% Ja,
- VI «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (2016), 50.8% Nein
- Geldspielgesetz (2018), 72.9% Ja
- Vollgeld-Initiative (2018), 75.5% Nein
- Sozialdetektive (2018), 64.7% Ja
- Mietwohnungsinitiative (2020)
- Covid-19-Gesetz (2021), 60.12% Ja

# Kosten Öffentlichkeitsarbeit Bund

## ÖFFENTLICHKEITSARBEIT NACH TÄTIGKEITSFELDERN

Mio. CHF	R	R	Δ 2021-22	
	2021	2022	absolut	%
<b>Total Aufwand</b>	<b>118,8</b>	<b>108,0</b>	<b>-10,8</b>	<b>-9,1</b>
Presse- und Informationsarbeit	31,3	32,2	0,9	2,9
Direktinformation	60,1	59,1	-1,0	-1,7
Kampagnen und Abstimmungsinformationen	27,4	16,8	-10,6	-38,7

Quelle: Staatsrechnung 2022

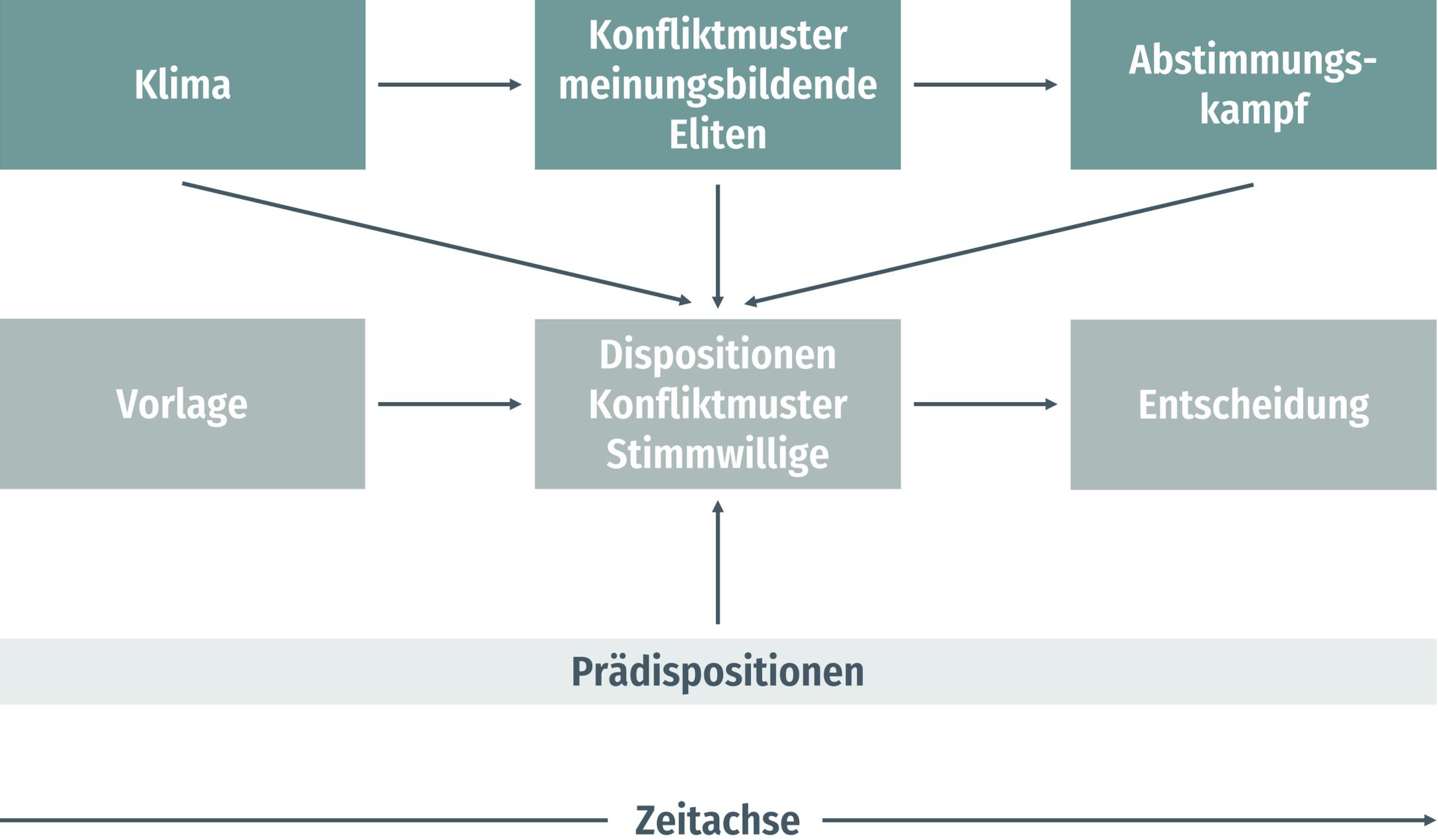
<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>

# Gliederung

1. Behördenkommunikation in der Politikwissenschaft
2. **Meinungsbildung bei Abstimmungen**
3. Herausforderungen der Behördenkommunikation



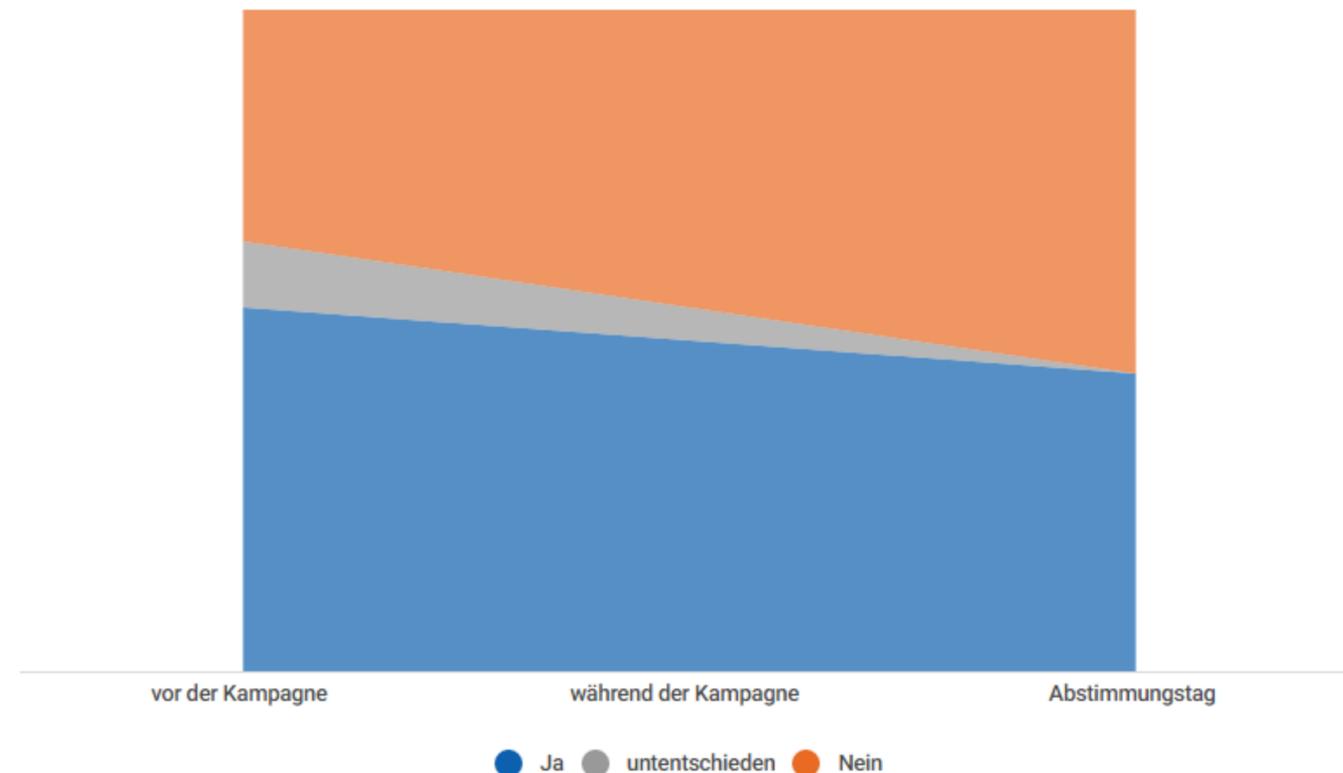
# Analytisches Schema des Dispositionsansatzes



# Meinungsbildung bei Volksinitiativen: Regelfälle

## Positiv prädisponierte Initiative mit Mehrheitswandel, Ablehnung

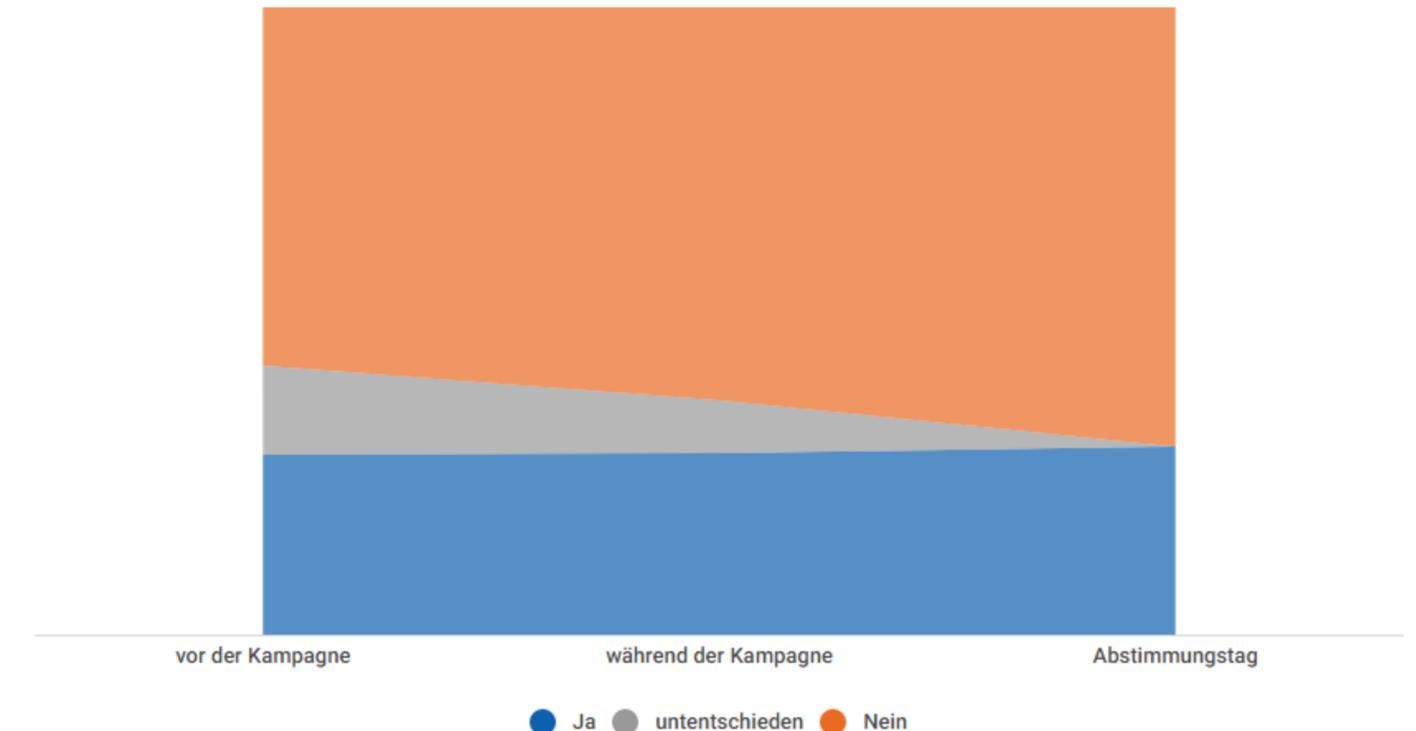
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Massentierhaltungsinitiative  
Trinkwasser-Initiative  
Pestizid-Initiative

## Negativ prädisponierte Initiative ohne Mehrheitswandel, Ablehnung

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht

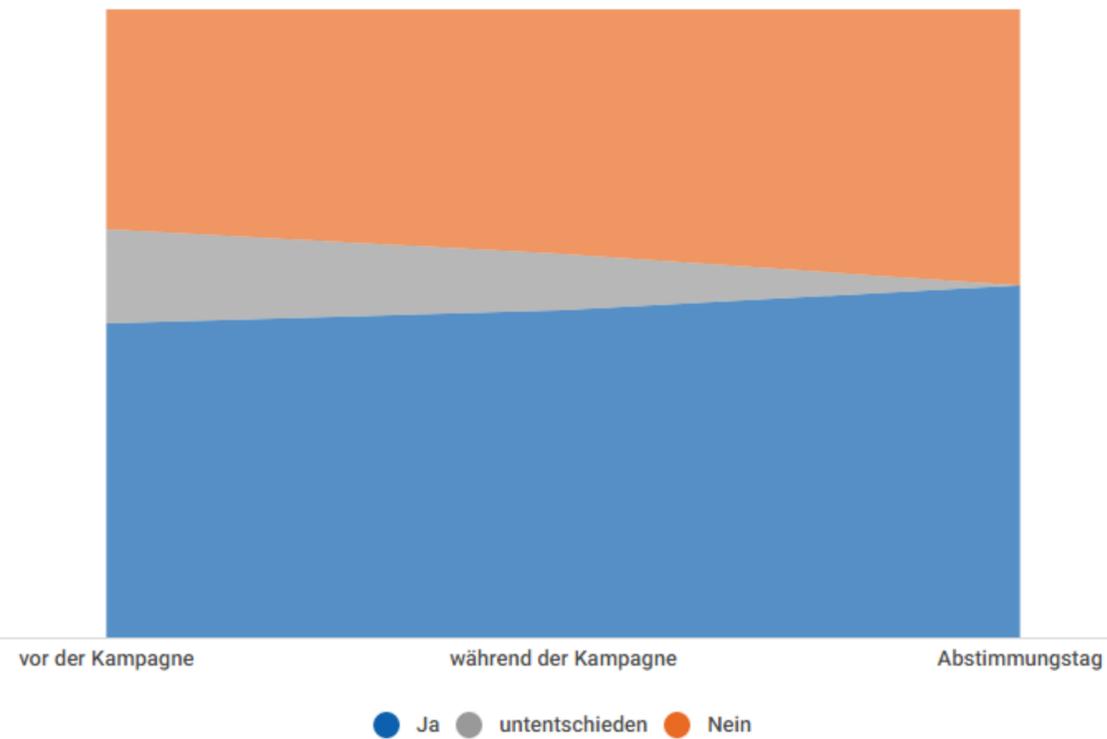


Nahrungsmittelspekulation  
Energie- statt Mwst.  
Grundeinkommen

# Meinungsbildung bei Volksinitiativen: Ausnahmefälle

## Positiv prädisponierte Initiative ohne Mehrheitswandel, Annahme

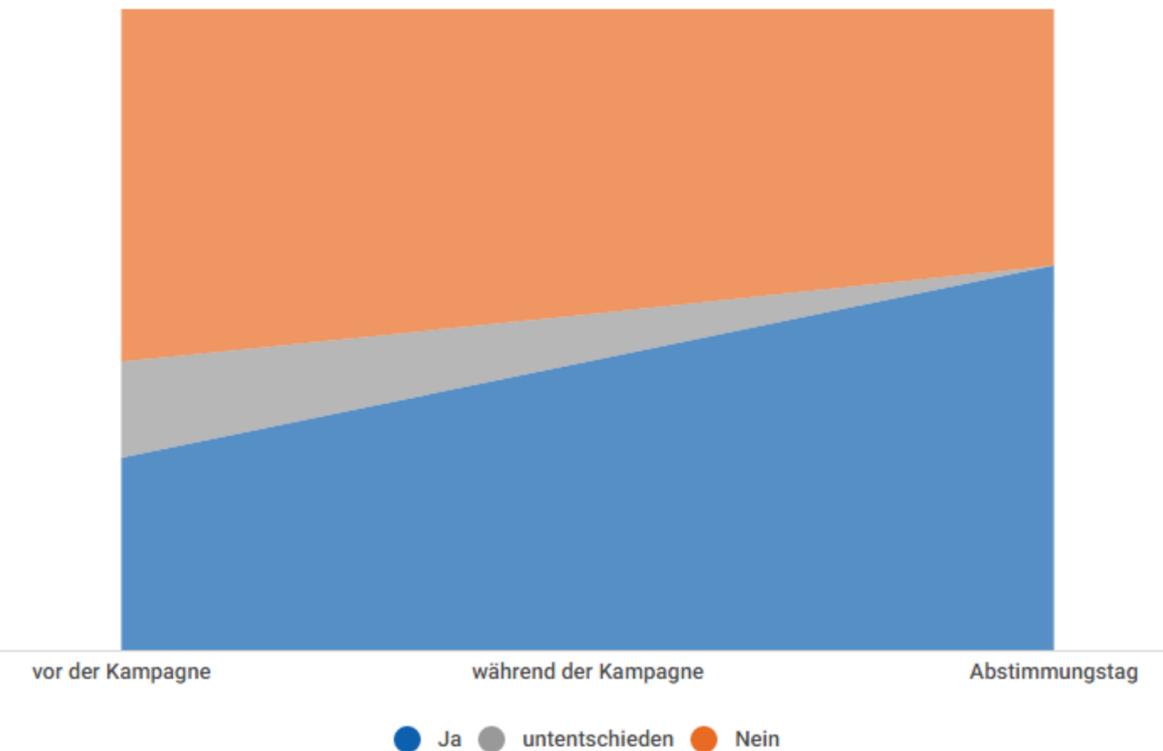
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Tabakwerbungsverbot  
Pflegeinitiative  
Verhüllungsverbot

## Negativ prädisponierte Initiative mit Mehrheitswandel wegen Enttabuisierung, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht

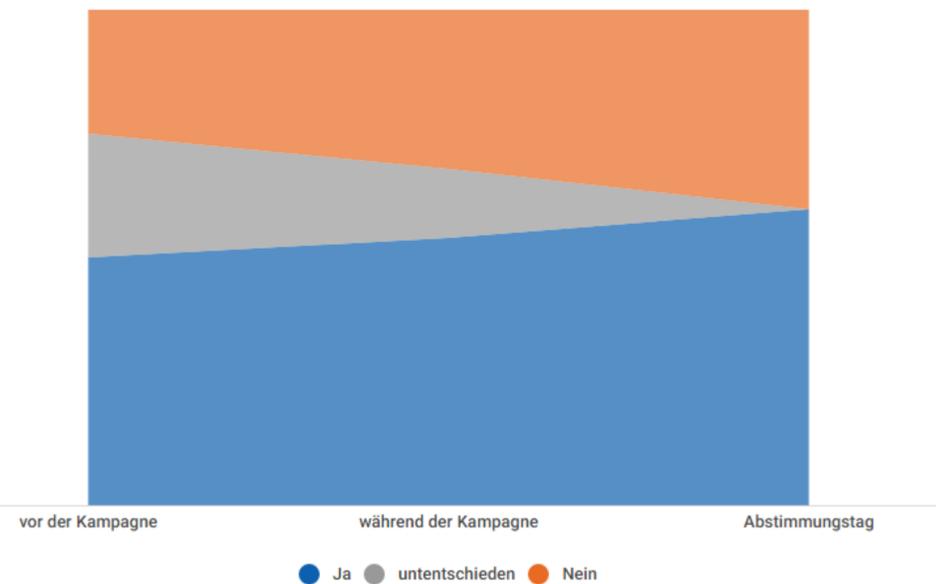


Minarettverbot  
Masseneinwanderung

# Meinungsbildung bei Behördenvorlagen: Regelfälle

## Positiv prädisponierte Behördenvorlage Polarisierung Richtung Ja, Annahme

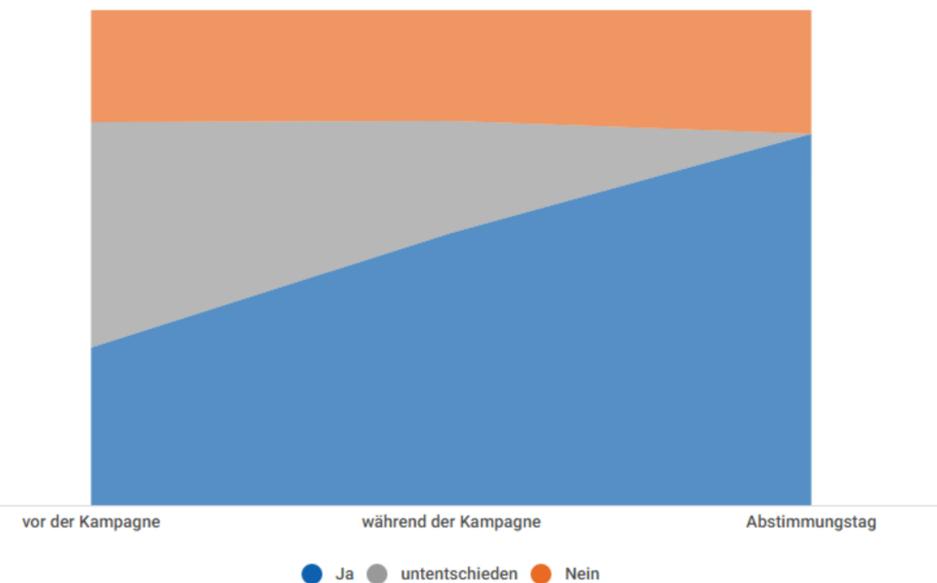
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Covid-Gesetz  
AHV 21  
Ehe für alle

## Nicht prädisponierte Behördenvorlage Meinungsaufbau Richtung Ja, Annahme

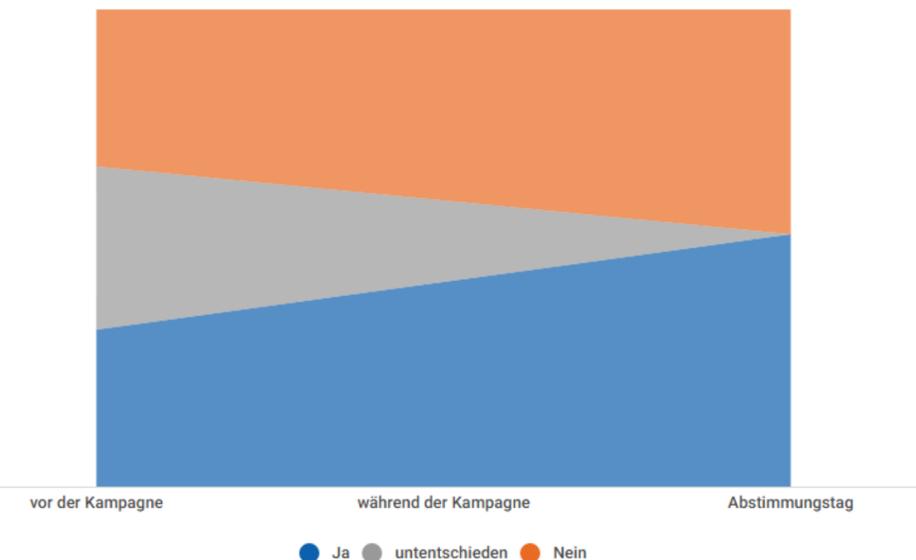
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Asylgesetz  
RTVG

## Nicht prädisponierte Behördenvorlage Polarisierung Richtung Nein, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht

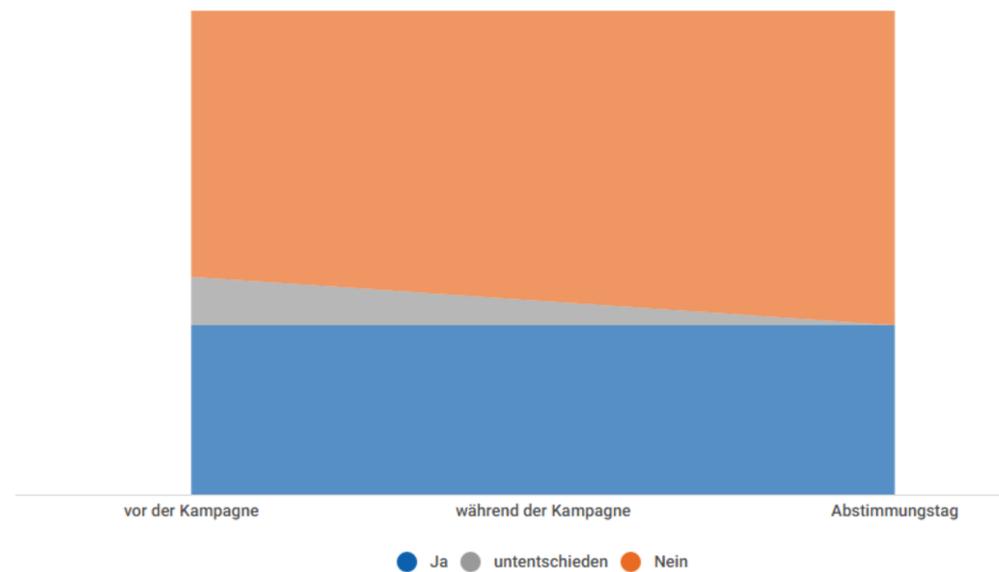


Freihandel EFTA-Indonesien  
Massnahmenpaket Medien

# Meinungsbildung bei Behördenvorlagen: Ausnahmefälle

## Negativ prädisponierte Behördenvorlage Meinungsaufbau Richtung Nein, Ablehnung

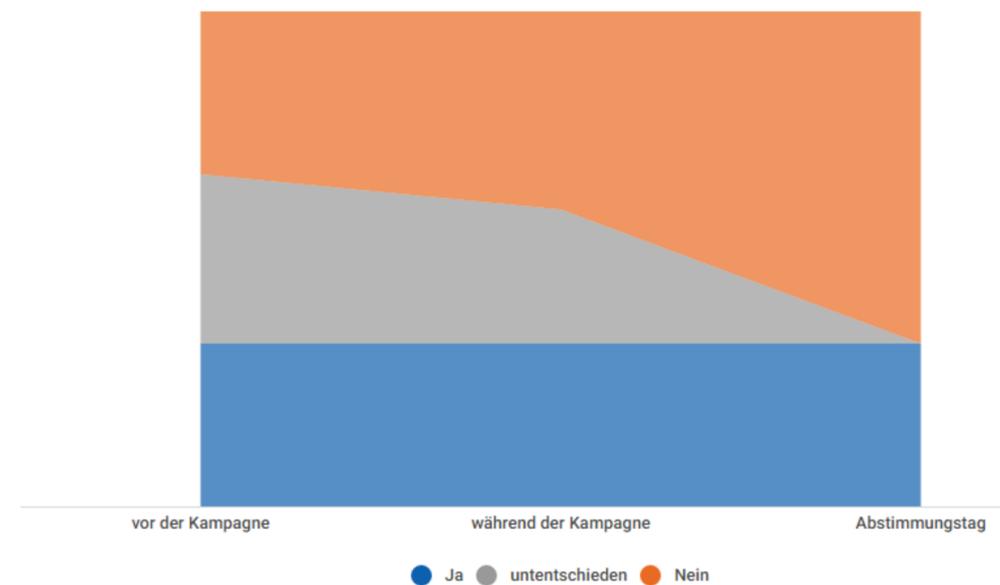
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Gripen-Beschaffung  
Stempelsteuer

## Nicht prädisponierte Behördenvorlage Polarisierung Richtung Nein, Ablehnung

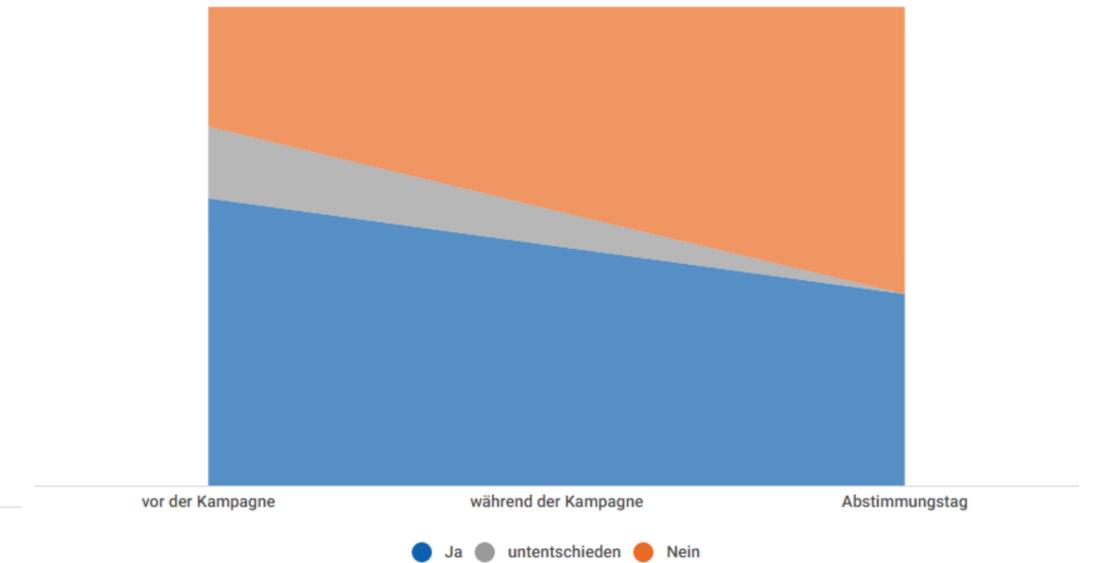
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Verrechnungssteuergesetz  
Massnahmenpaket Medien

## Positiv prädisponierte Behördenvorlage Meinungsumschwung zum Nein, Ablehnung

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



CO2-Gesetz  
Jagdgesetz

# Oppositionserfolge gegen Behörden/Regierung

	1971-2019	2000-2019	Legislatur 19-23	Pandemie	Nach Pandemie
<b>Erfolgsquote Referenden</b>	28%	26%	35%	46%	14%
<b>Erfolgsquote Initiativen</b>	9%	11%	23%	27%	0%
<b>Total Oppositionserfolg</b>	21%	18%	30%	38%	11%

## Die Dreifach-Niederlage des Bundesrats hat ihre Gründe

Nein zum Mediengesetz, Nein zum Erlass der Emissionsabgabe, Ja zur Tabakinitiative: Der Landesregierung fällt es zunehmend schwer, Abstimmungen zu gewinnen. Weshalb?

Christina Neuhaus

[Hören](#)
[Merken](#)
[Drucken](#)
[Teilen](#)



Und nun? Die Abstimmungsergebnisse werden im Bundesrat noch zu reden geben. Von links: Guy Parmelin, Karin Keller-Sutter, Simonetta Sommaruga und Alain Berset an einer Medienkonferenz im März 2020.

Alessandro Della Valle / Keystone

# Mediennutzung Abstimmungen

## Bemerkungen:

Die zweite Spalte ("Nutzungsanteil in %") gibt den Anteil Stimmender an, welche die jeweiligen Informationskanäle genutzt haben.

Die dritte Spalte ("Nutzungsintensität") informiert hingegen darüber, wie stark das jeweilige Medium genutzt wurde (arithmetischer Mittelwert der Nutzungsintensität zwischen 1 und 10).

Dafür wurden nur die Angaben der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer des jeweiligen Mediums berücksichtigt.

Total: n = 1'924.



Abstimmungsanalysen  
Analyses de vote  
Analisi delle votazioni

Informationskanäle	Nutzungsanteil in %	Nutzungsintensität Mittelwert	Anzahl Nennungen (ungewichtet)
das Bundesbüchlein	83	6.6	1610
Artikel in Zeitungen	81	6.3	1563
Abstimmungssendungen am Fernsehen	72	5.9	1409
News-Seiten im Internet	65	5.2	1259
Abstimmungszeitungen oder Flyers	62	4.7	1206
Abstimmungssendungen am Radio	60	5.5	1189
Strassenplakate	57	3.6	1065
Leserbriefe in Zeitungen oder Leserkommentare in Internetforen	56	4.3	1046
Inserate in Zeitungen	53	4	1023
Meinungsumfragen	50	4.1	941
Kommentare auf Online-Nachrichtenportalen	42	4.3	828
Mitteilungen am Arbeitsplatz	36	4.2	668
Filme und Videoclips im Internet zum Beispiel auf <a href="#">Youtube</a>	35	4.3	638
soziale Medien wie Facebook, Twitter oder Instagram	32	4.3	612
<a href="#">VoteInfo-App vom Bund</a>	29	5	549

Quelle: VOX-Analyse zur Abstimmung vom 18. Juni 2023

# Mediennutzung nach Alter (1)

Quelle: VOX-Analyse zur Abstimmung vom 18. Juni 2023



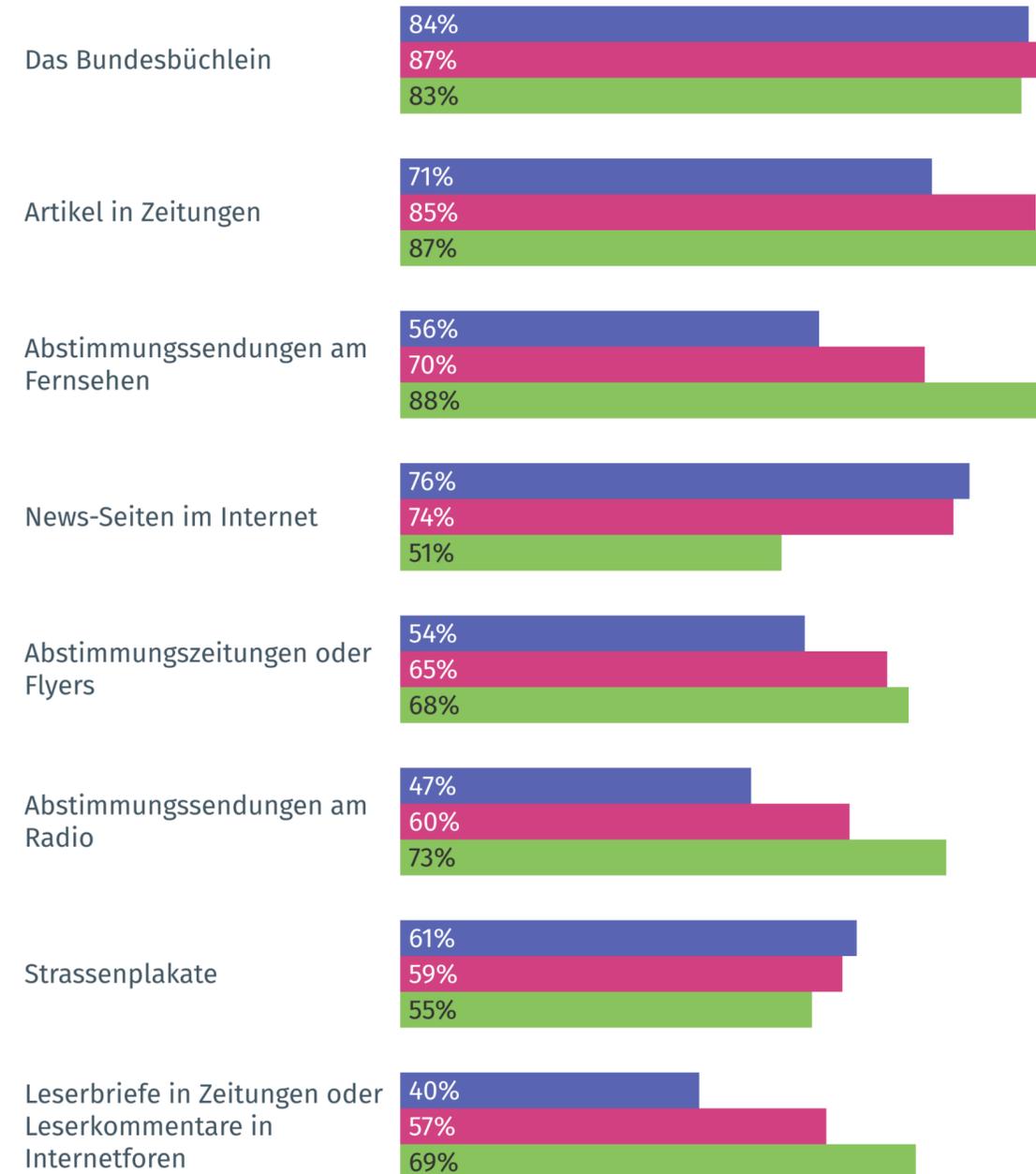
Abstimmungsanalysen  
Analyses de vote  
Analisi delle votazioni

## Mediennutzung nach Altersgruppen (1/2)

Auf einer Skala von 0 (gar nicht genutzt) bis 10 (sehr stark genutzt), wie stark haben Sie die folgenden Quellen genutzt, um sich vor der Abstimmung zu informieren und eine Meinung zu bilden?

in % Stimmberechtigte, die an der Volksabstimmung teilgenommen haben

■ 18-39-Jährige ■ 40-64-Jährige ■ 65+-Jährige



# Mediennutzung nach Alter (2)

Quelle: VOX-Analyse zur Abstimmung vom 18. Juni 2023

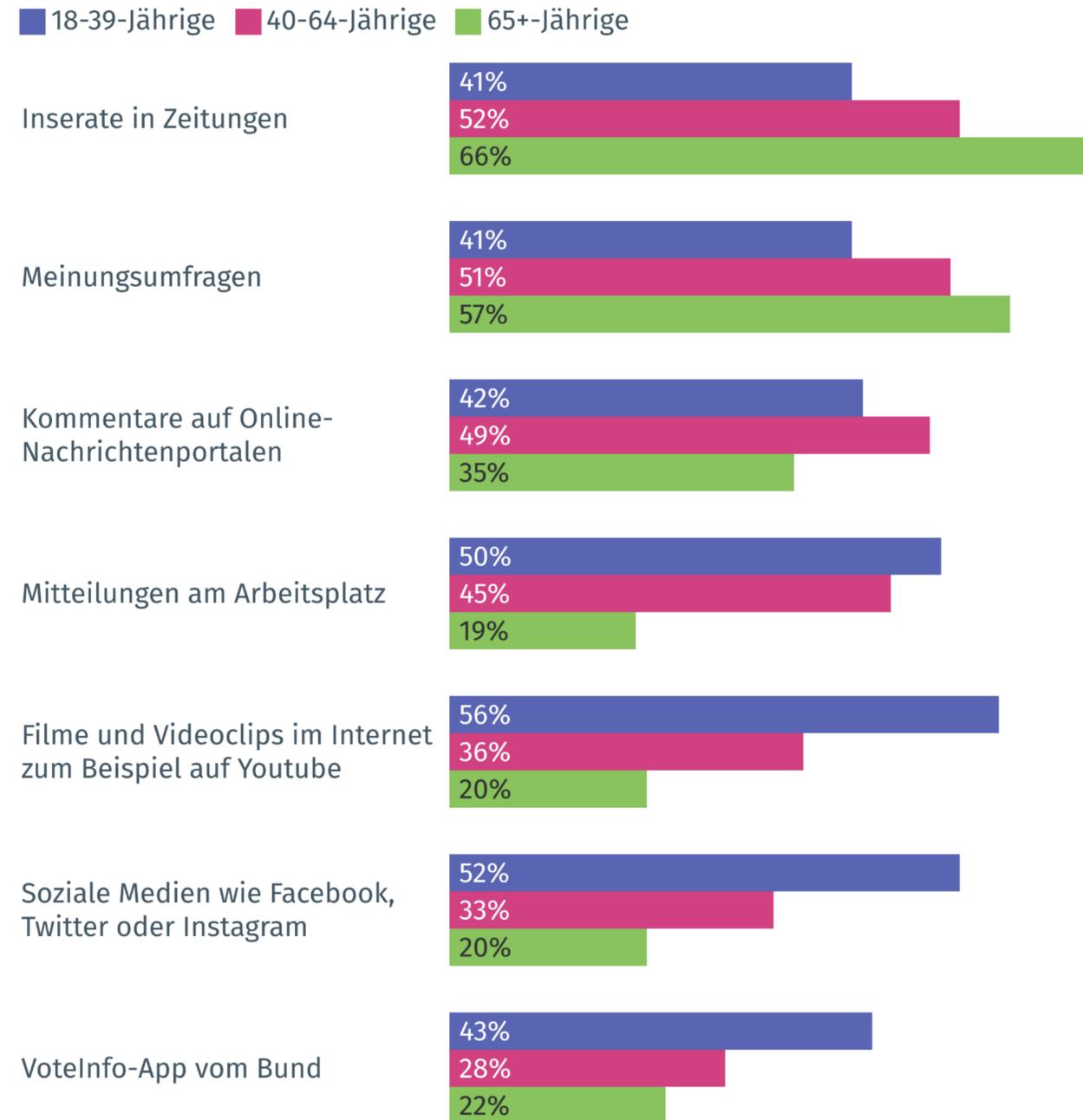


Abstimmungsanalysen  
Analyses de vote  
Analisi delle votazioni

## Mediennutzung nach Altersgruppen (2/2)

Auf einer Skala von 0 (gar nicht genutzt) bis 10 (sehr stark genutzt), wie stark haben Sie die folgenden Quellen genutzt, um sich vor der Abstimmung zu informieren und eine Meinung zu bilden?

in % Stimmberechtigte, die an der Volksabstimmung teilgenommen haben



# Gliederung

1. Behördenkommunikation in der Politikwissenschaft
2. Meinungsbildung bei Abstimmungen
3. **Herausforderungen der Behördenkommunikation**

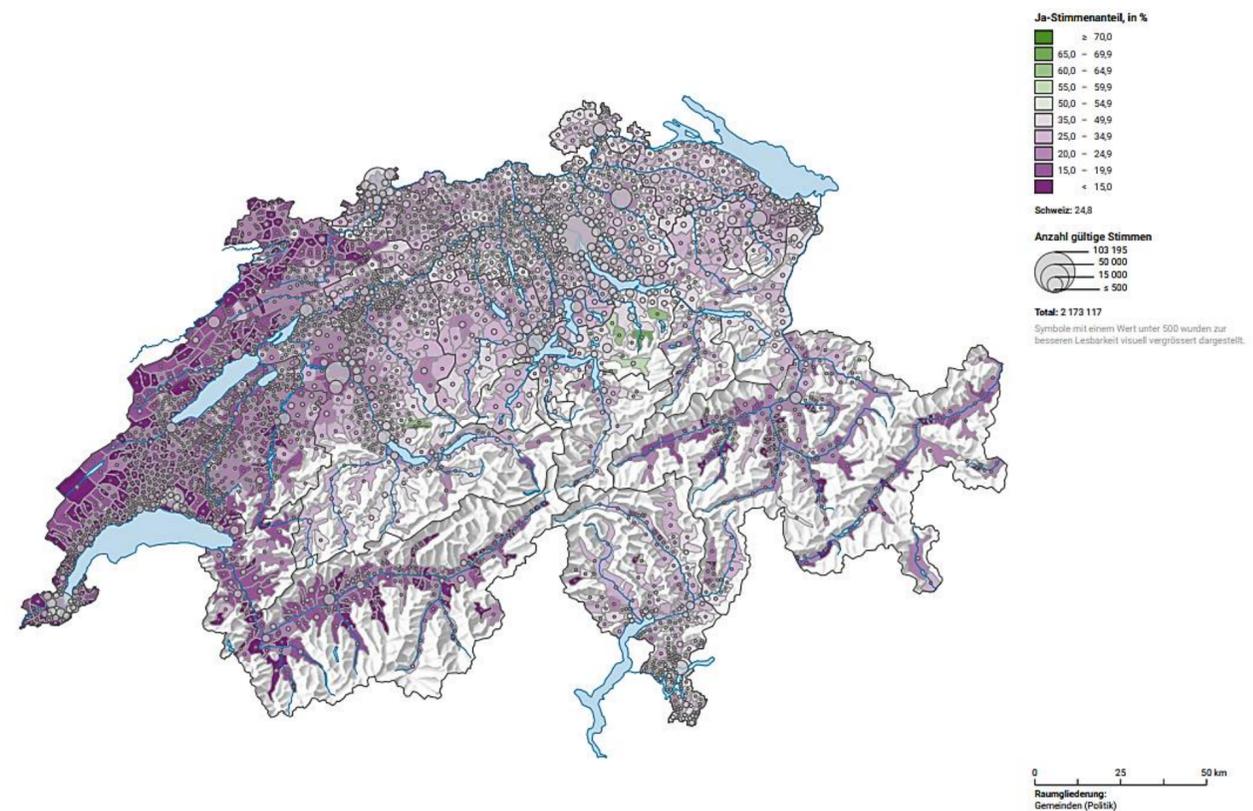


# Bisher grösste Kontroverse zur Behördenkommunikation: VI «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»

Ergebnis am 01.06.2008:  
75.2 % Nein Stimmen



Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda», Abstimmung vom 01.06.2008



- soziodemographische Merkmale quasi irrelevant
- relevant waren Parteizugehörigkeit (SVP 72% vs. SP 5% Ja), Links-Rechts-Verortung (Links 5%, Rechtsaussen 71%), Regierungsvertrauen (Vertrauen 15% vs. Misstrauen 39%), Glaubwürdigkeit Christoph Blocher (gering 6% vs. sehr hoch 56%)



Abstimmungsanalysen  
Analyses de vote  
Analisi delle votazioni

# Pro-Argumente

Pro-Argumente	einverstanden	
In Zukunft dürfen keine öffentlichen Gelder mehr für Abstimmungspropaganda verwendet werden.	<b>Total</b>	<b>50</b>
	Ja	78
	Nein	41
Volksabstimmungen dienen dazu, die Arbeit des Bundesrates zu kontrollieren, der Bundesrat darf deshalb nicht Partei ergreifen.	<b>Total</b>	<b>44</b>
	Ja	76
	Nein	34
Der Bundesrat nimmt vor Volksabstimmungen zu stark Einfluss auf die Meinungsbildung.	<b>Total</b>	<b>32</b>
	Ja	67
	Nein	20

# Contra-Argumente



Abstimmungsanalysen  
Analyses de vote  
Analisi delle votazioni

Contra-Argumente	einverstanden	
Der Bundesrat muss vor Volksabstimmungen seinen Standpunkt vertreten und auf neue Argumente und Ereignisse im Abstimmungskampf reagieren können.	<b>Total</b>	<b>85</b>
	Ja	62
	Nein	92
Die Stimmbürger:innen haben das Recht, über die Haltung des Bundesrates zu den Abstimmungsvorlagen informiert zu werden.	<b>Total</b>	<b>92</b>
	Ja	78
	Nein	97
Der Bundesrat muss die Möglichkeit haben, auf falsche oder irreführende Überlegungen zu den Abstimmungsvorlagen zu reagieren.	<b>Total</b>	<b>89</b>
	Ja	72
	Nein	95

# Digitalisierung in der direkten Demokratie der Schweiz

## Chancen

-  Herrschafts- und hindernisfreier Diskurs
-  Integrationskraft ins politische System
-  präzisere Kommunikation
-  Tradition in politischer Meinungsbildung und Rechtsprechung
-  Bevölkerung zeigt sich resilient gegenüber Falschinformationen
-  neue Betätigungsfelder für Intermediäre
-  zunehmendes Verantwortungsgefühl bei Plattformbetreibern

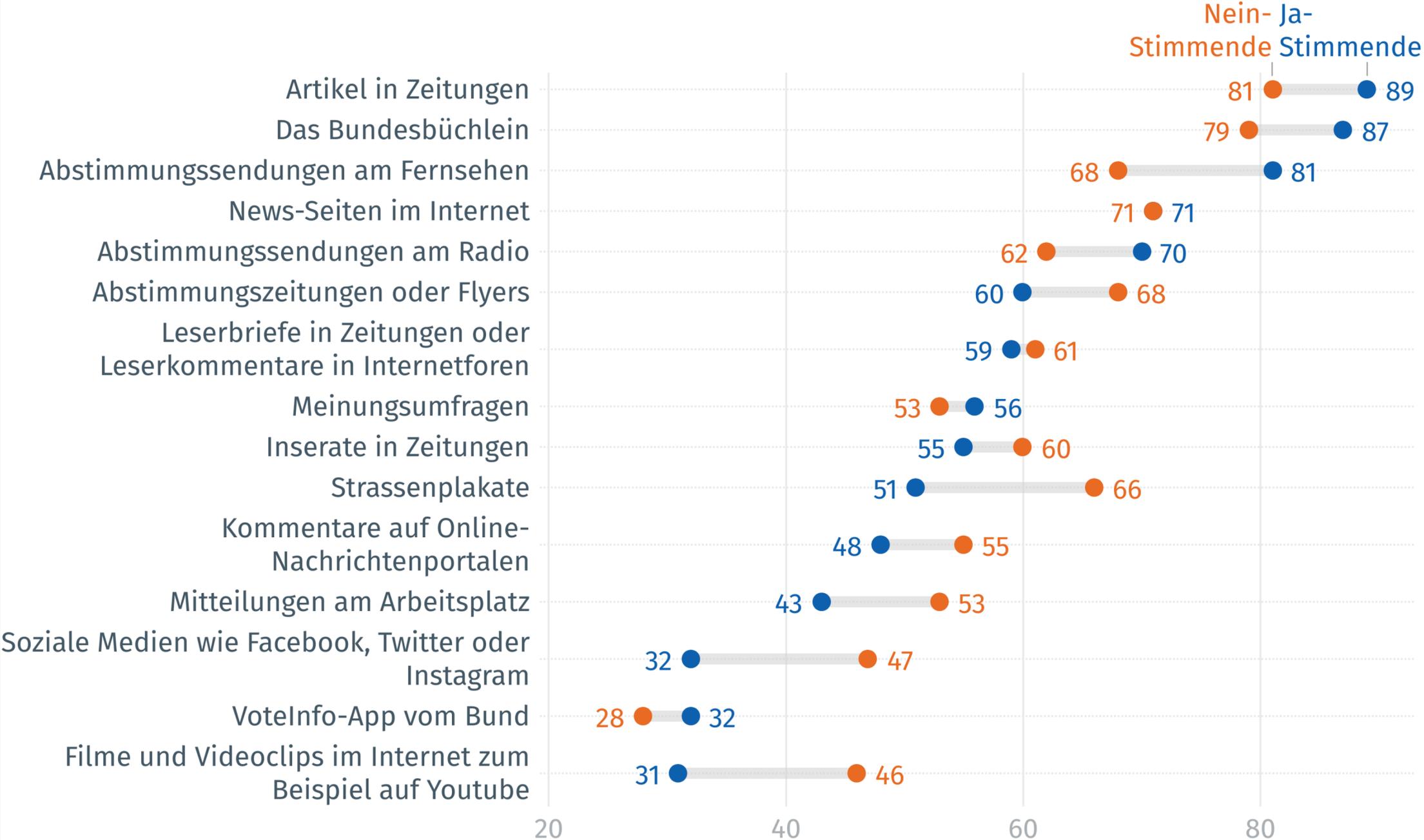
## Risiken

-  Misinformation und Desinformation
-  Echokammern
-  Wegfall traditioneller Gatekeepingfunktion Massenmedien
-  Social Media ist kein Abbild der Bevölkerung oder Politik
-  Social Media als Geschäftsmodell, Datenschutz
-  Überlastung politisches System, Unterschrift-Gatekeeper
-  technische Sicherheit

# Entscheid Covid-Gesetz nach Mediennutzung

In % der Stimmberechtigten, die beim Covid-Gesetz Ja bzw. Nein gestimmt haben

**Interpretation:** 89 Prozent der Personen, die beim Covid-Gesetz Ja stimmten, haben Artikel in Zeitungen zur Meinungsbildung genutzt.



Abstimmungsanalysen  
Analyses de vote  
Analisi delle votazioni

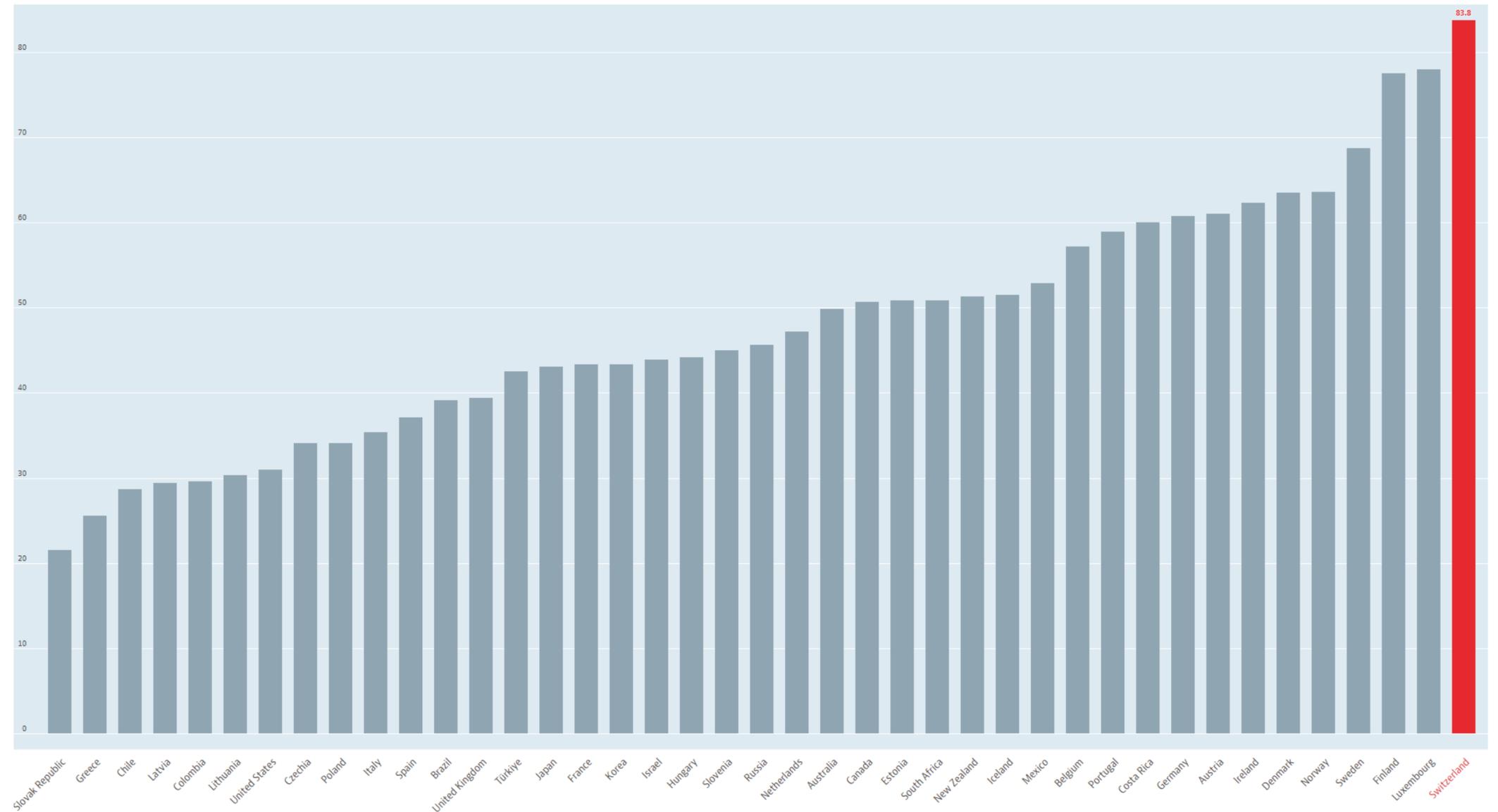
# Herausforderungen

- Behördenkommunikation ist bürokratisch gedacht, was Widerspruch zu den öffentlichen Erwartungen steht (Emotionalisierung)
- Tempo und Legalität
- Krisen (GPK 1997: «In der Krise wird auch die Information oft zur Krise»)
- Änderungen im Mediensystem (Konzentration und Diversifizierung der Instrumente)
- Änderungen im politischen System (Polarisierung, Personalisierung)
- Wo beginnt und wo endet Behördenkommunikation?
- Indiskretionen
- Falschinformation, Desinformation
- Kosten



# OECD-Studie: Trust in Government

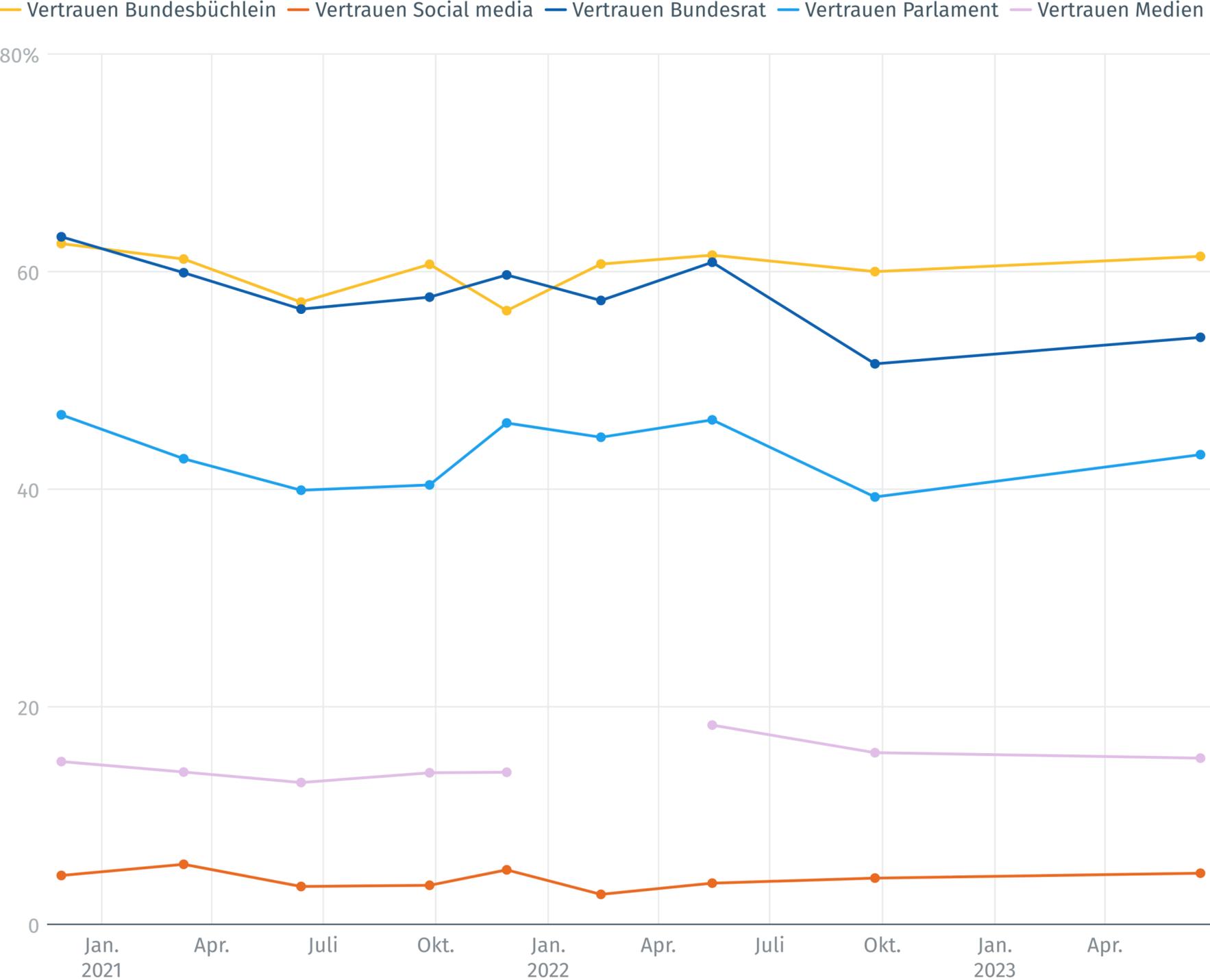
Trust in government Total, Percentage, 2022 or latest available



# Vertrauen in den Bundesrat

«Nachfolgend sehen Sie verschiedene Institutionen. Geben Sie bitte jeweils auf einer Skala von 0 (kein Vertrauen) bis 10 (vollständiges Vertrauen) an, wie stark Sie jeder einzelnen vertrauen.»

in % der Befragten, die grösseres oder grosses Vertrauen haben (7-10)



Abstimmungsanalysen  
 Analyses de vote  
 Analisi delle votazioni

# Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Martina Mousson

Projektleiterin

✉ [martina.mousson@gfsbern.ch](mailto:martina.mousson@gfsbern.ch)

☎ 031 318 20 00

gfs.bern ag | Effingerstrasse 14 | 3011 Bern

gfs.bern 

# Kleine Umfrage



Link:  
[www.gfsbern.ch/2023](http://www.gfsbern.ch/2023)

