

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

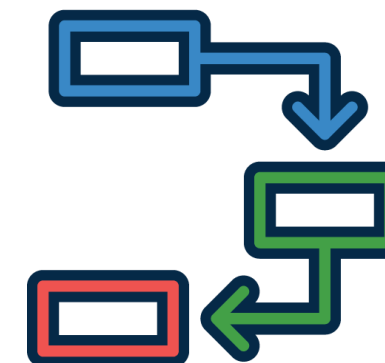
Politisches System

- 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

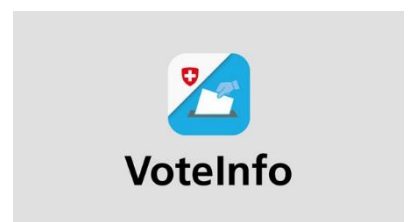
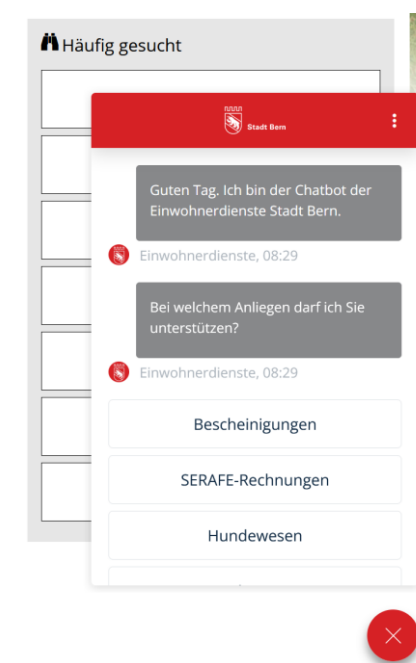
- Informationsauftrag, Öffentlichkeitsprinzip
- Bestandteil des konsensorientierten Aushandlungsprozesses
- Legitimität, Akzeptanz, Vertrauensbildung,
- Profilierung und Rechtfertigung der Entscheidungen
- Bürger:innenbeteiligung ermöglichen
- Krisenkommunikation
- Sensibilisierung

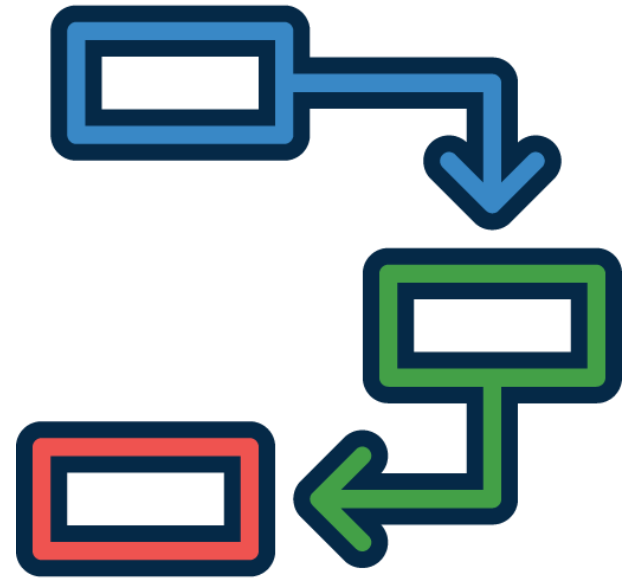


Polity: Gefässe der Behördenkommunikation in der direkten Demokratie

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

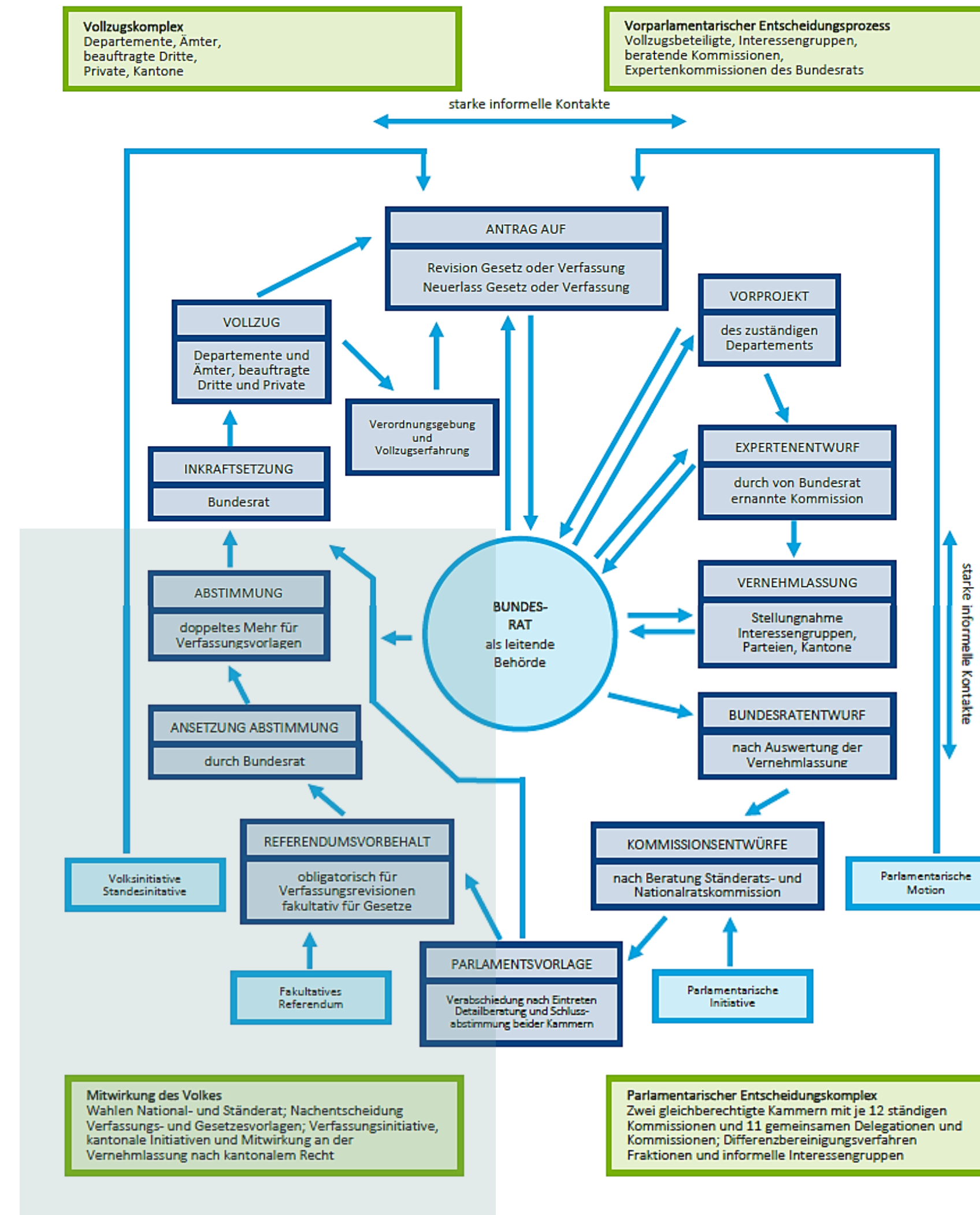
- 1950er Jahre Einführung Bundesbüchlein, auflagenstärkste Publikation der CH mit 5.3 Mio
 - ▶ Abstimmungsvorlagen allgemeinverständlich und ausgewogen darstellen
 - ▶ Stimmberechtigten ermöglichen, eine Meinung zu bilden
- Fernsehansprachen (ab 1951)
 - ▶ Informativ, pragmatisch, sachlich, deeskalierend und kaum konfrontativ (Schröter 2019, Untersuchung der bundesrätlichen Fernsehansprachen vor Volksabstimmungen)
- Ab 1995 Webpräsenz, www.admin.ch, 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?





Politics: Der Prozess der Entscheidung

- Initialisierungsphase
- Exekutive Phase
- Legislative Phase
- Phase der Volksentscheidungen
- Vollzugsphase





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	%
Total Aufwand	118,8	108,0	-10,8	-9,1
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

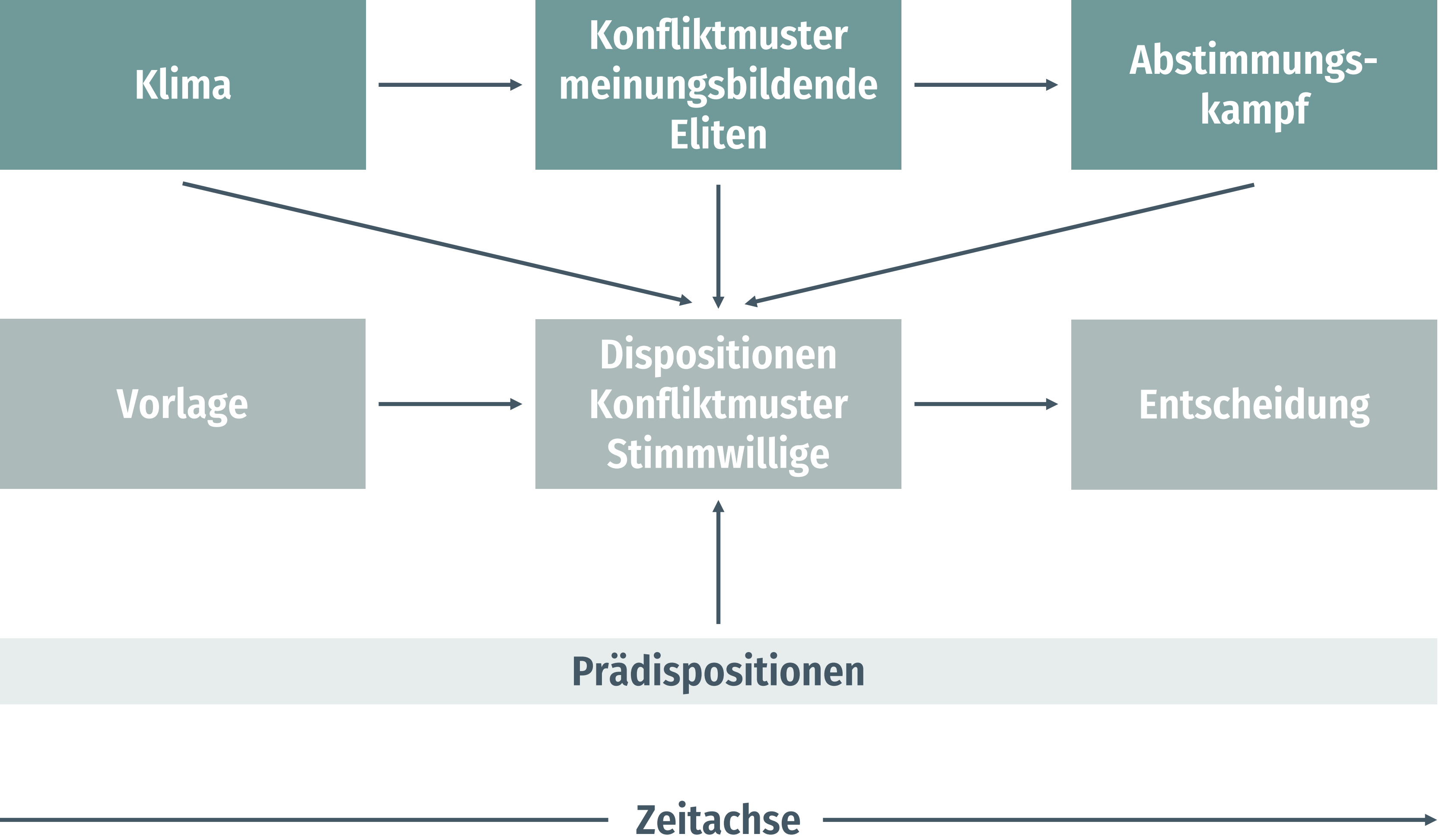
<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>

Gliederung

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



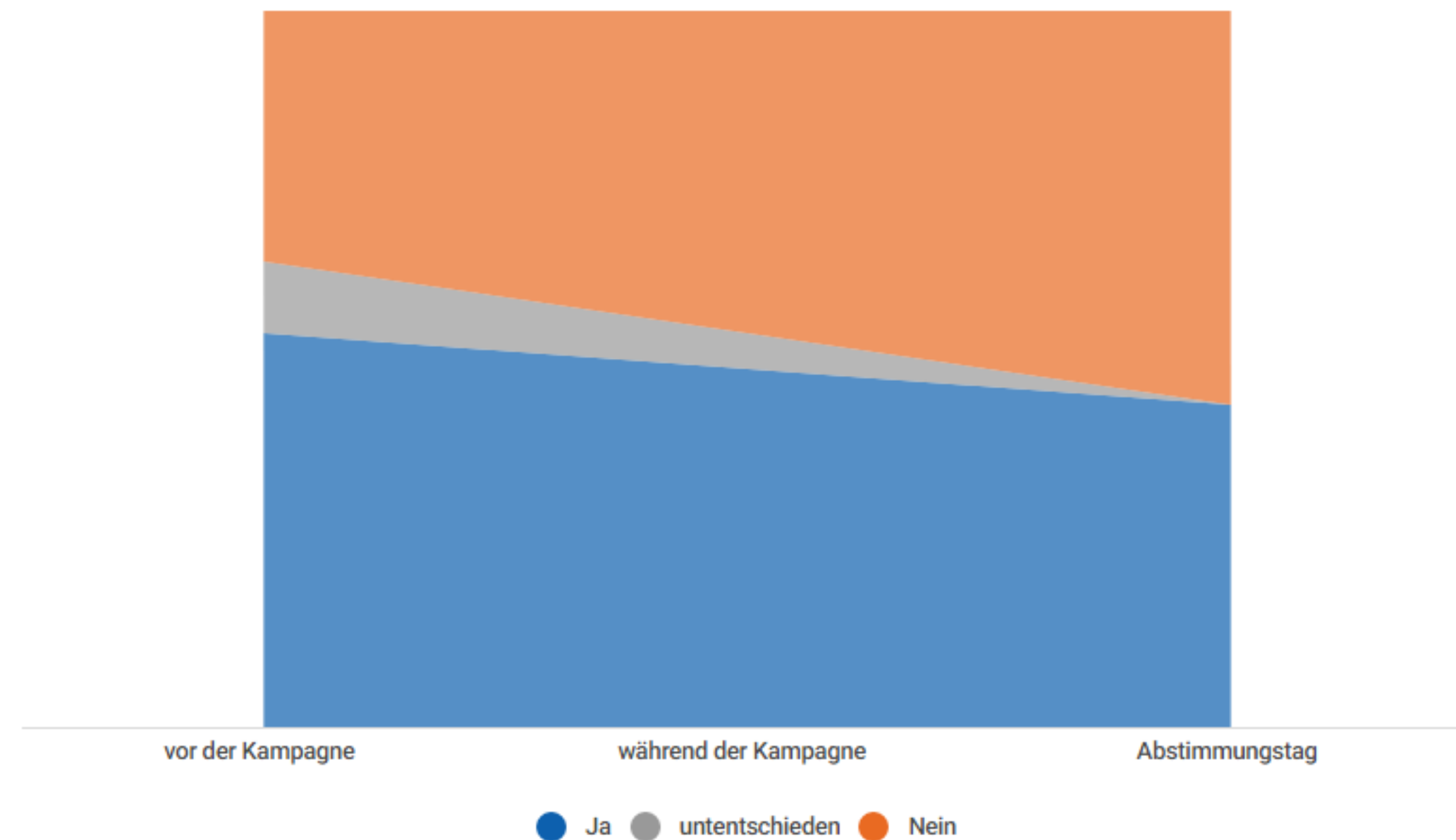
Analytisches Schema des Dispositionsansatzes



Meinungsbildung bei Volksinitiativen: Regelfälle

Positiv prädisponierte Initiative mit Mehrheitswandel, Ablehnung

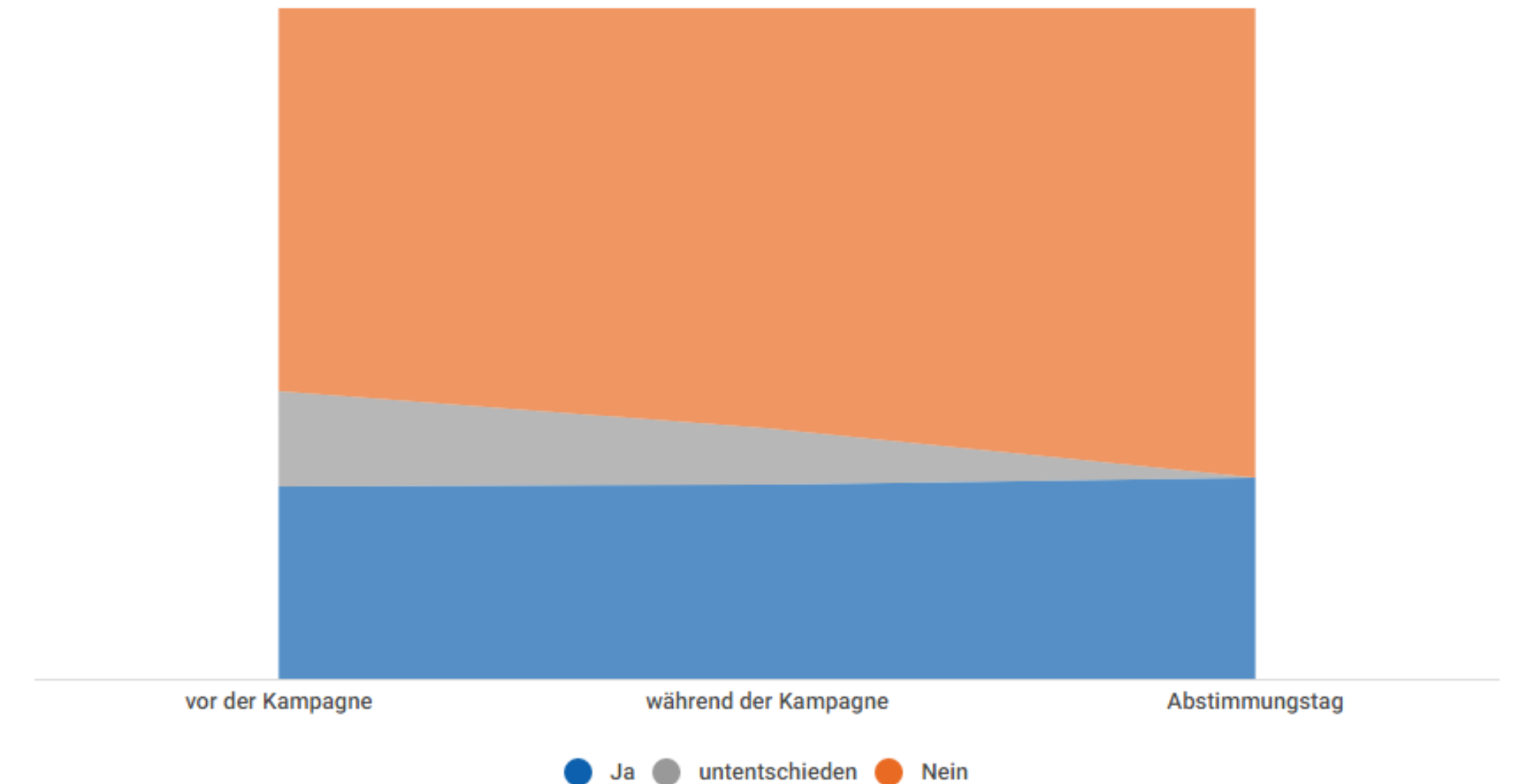
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Massentierhaltungsinitiative
Trinkwasser-Initiative
Pestizid-Initiative

Negativ prädisponierte Initiative ohne Mehrheitswandel, Ablehnung

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht

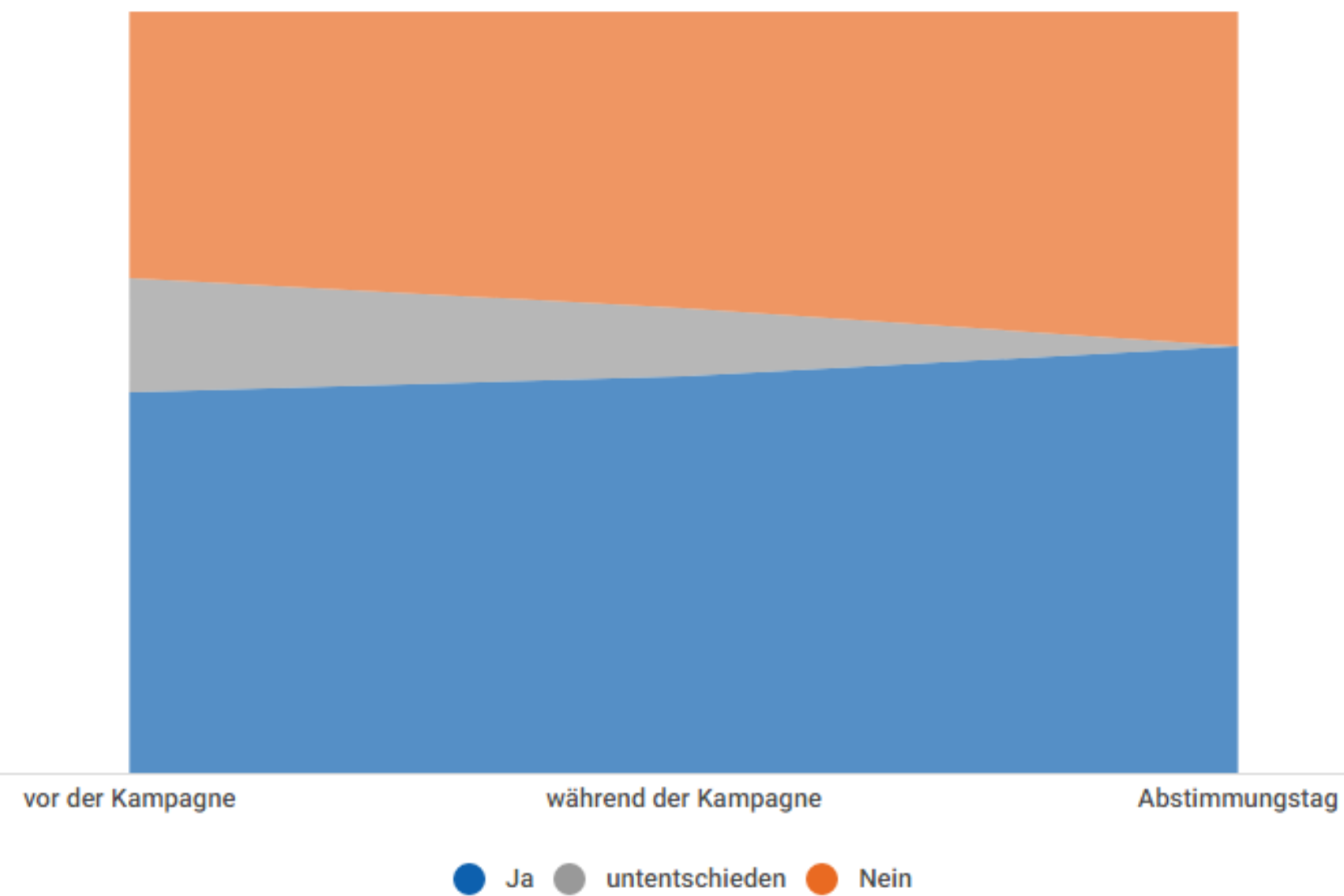


Nahrungsmittelspekulation
Energie- statt Mwst.
Grundeinkommen

Meinungsbildung bei Volksinitiativen: Ausnahmefälle

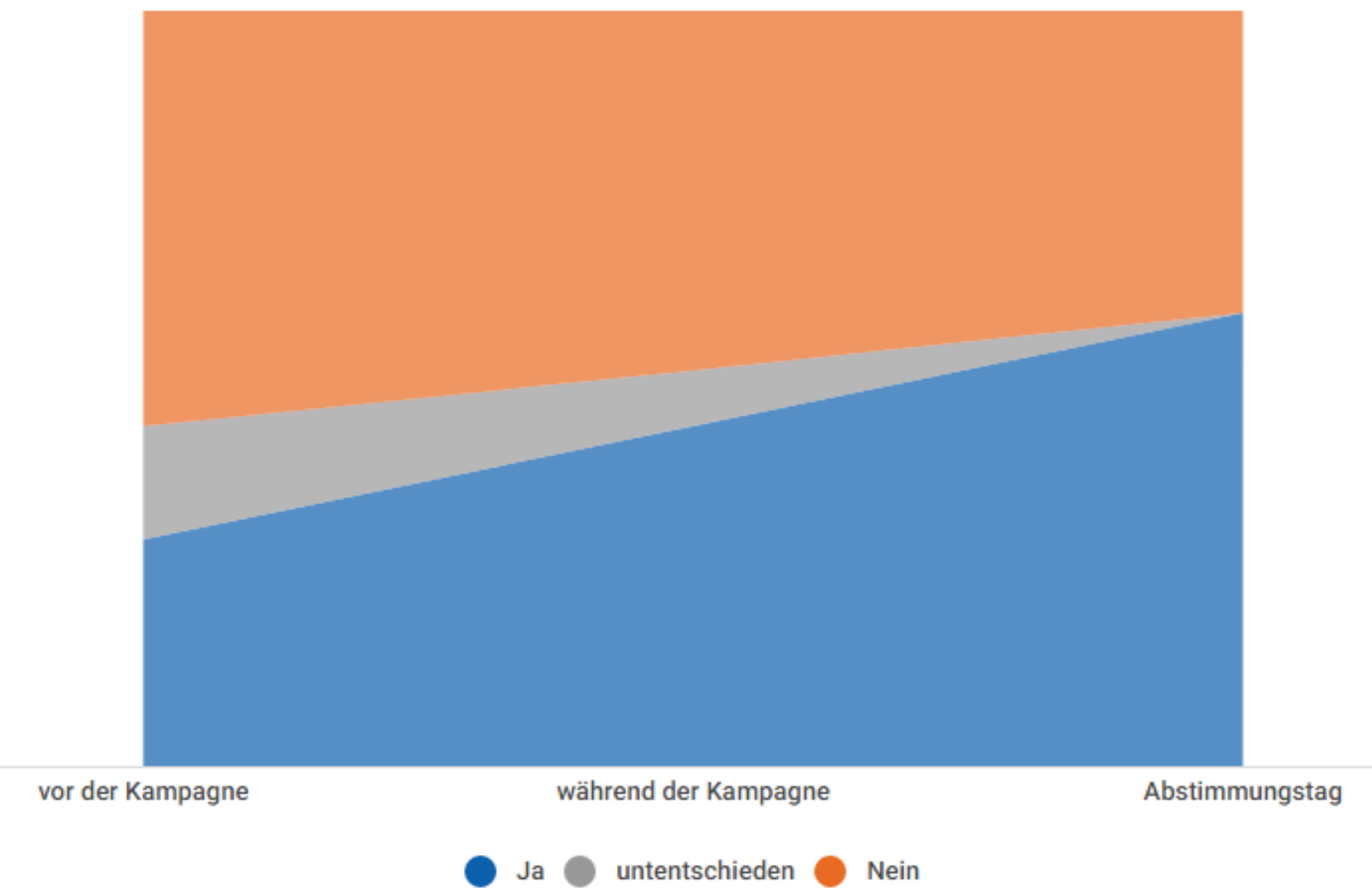
Positiv prädisponierte Initiative ohne Mehrheitswandel, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Negativ prädisponierte Initiative mit Mehrheitswandel wegen Enttabuisierung, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



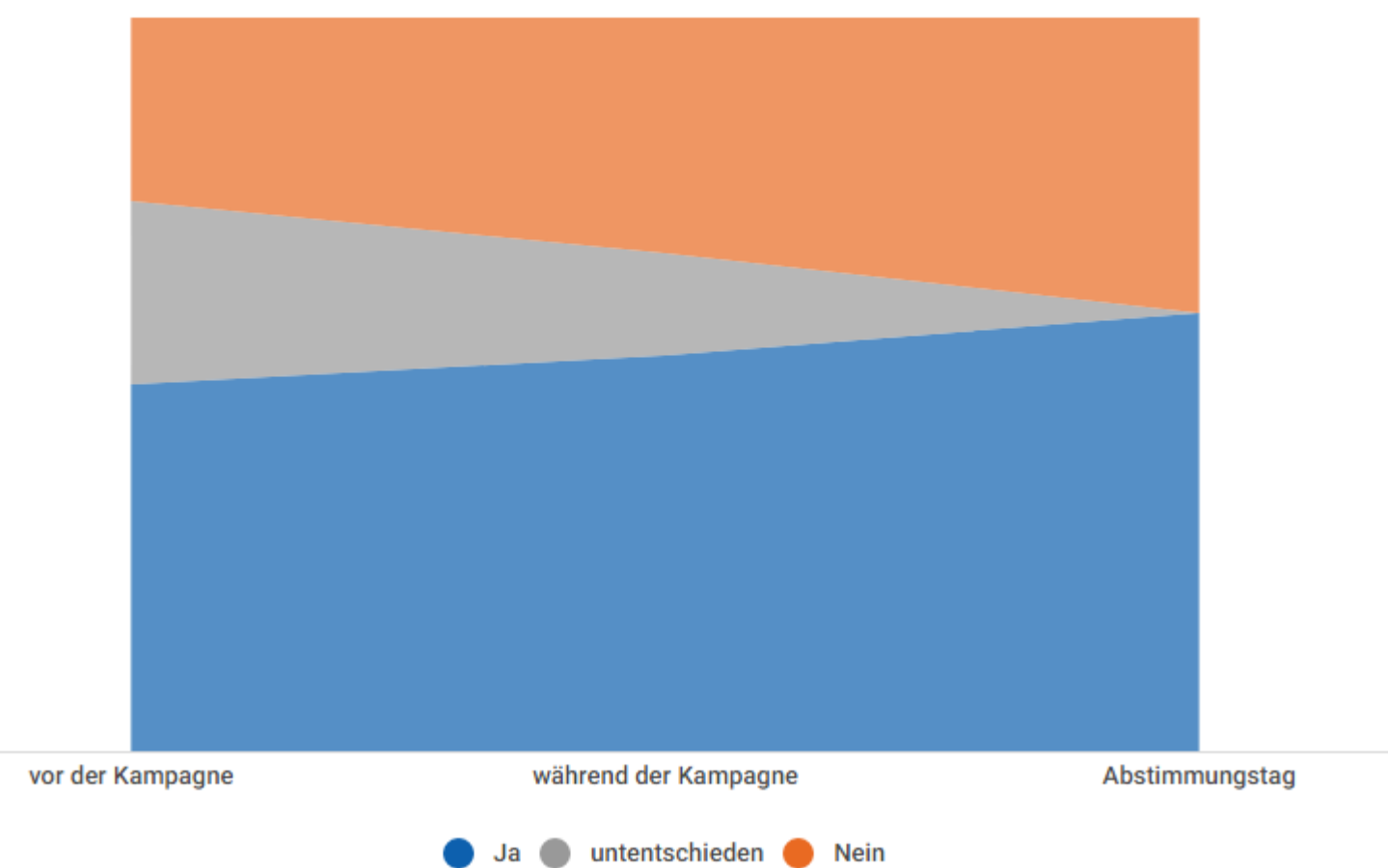
Tabakwerbungsverbot
Pflegeinitiative
Verhüllungsverbot

Minarettverbot
Masseneinwanderung

Meinungsbildung bei Behördenvorlagen: Regelfälle

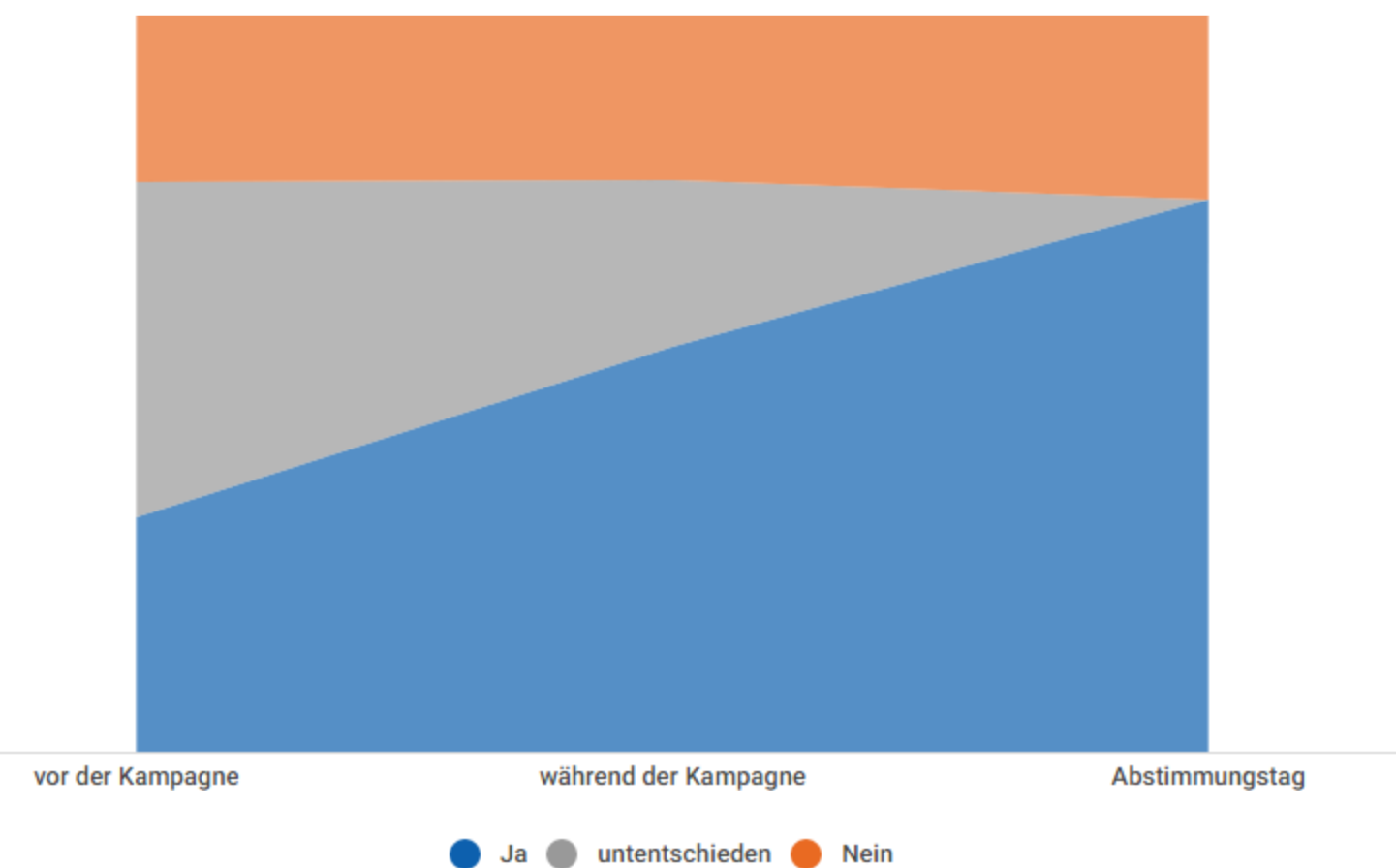
Positiv prädisponierte Behördenvorlage Polarisierung Richtung Ja, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



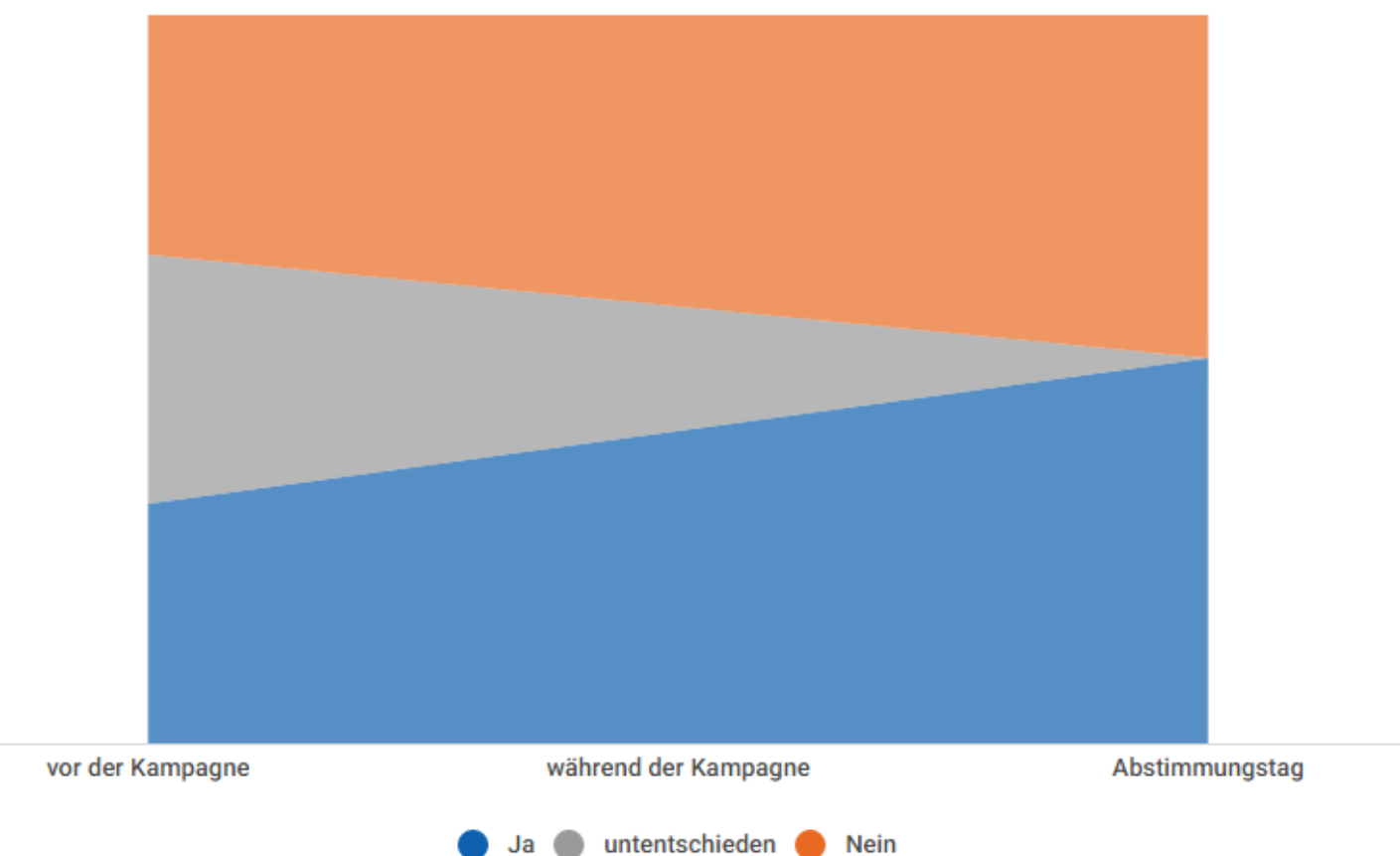
Nicht prädisponierte Behördenvorlage Meinungsaufbau Richtung Ja, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Nicht prädisponierte Behördenvorlage Polarisierung Richtung Nein, Annahme

in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Covid-Gesetz
AHV 21
Ehe für alle

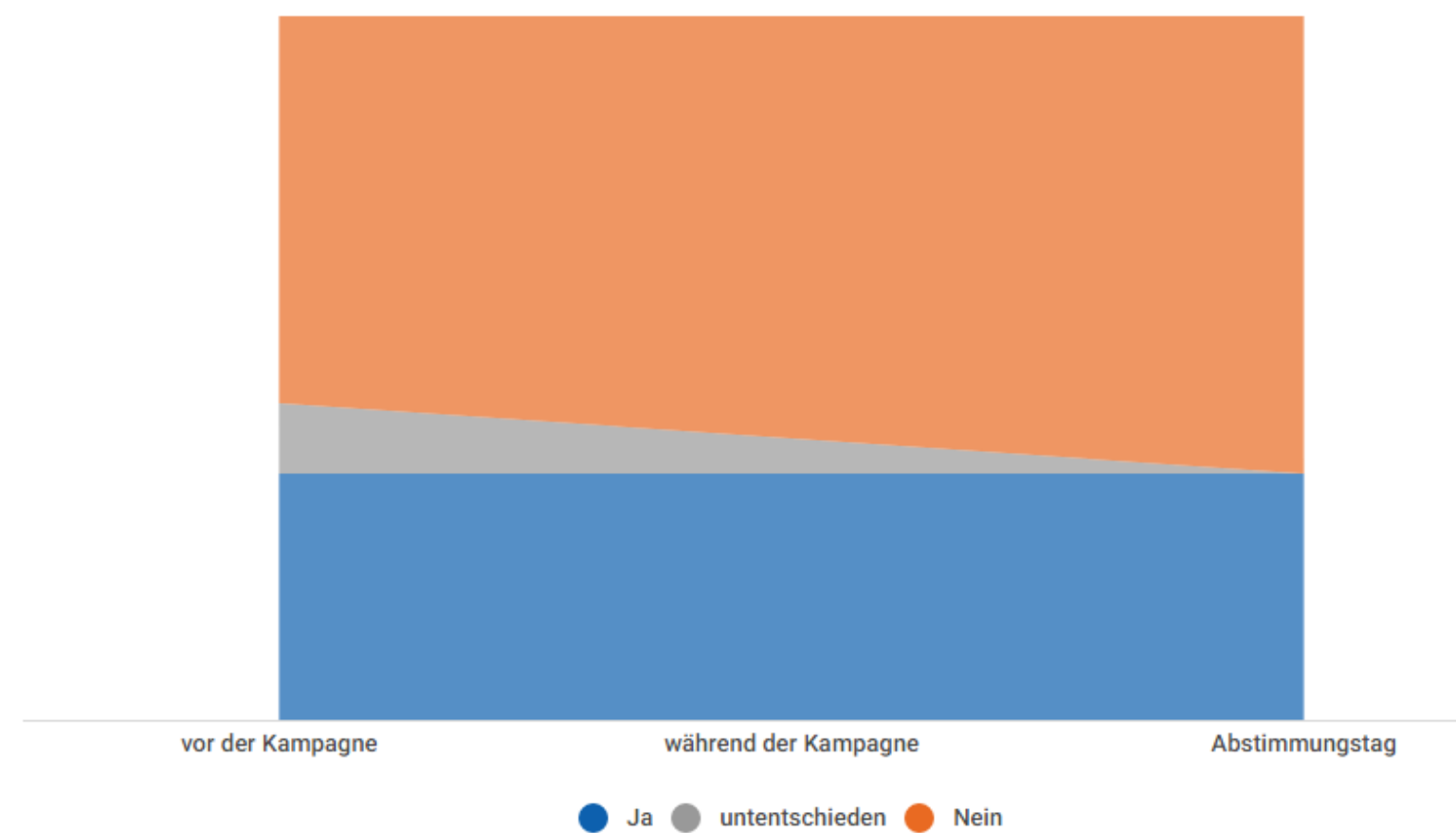
Asylgesetz
RTVG

Freihandel EFTA-Indonesien
Massnahmenpaket Medien

Meinungsbildung bei Behördenvorlagen: Ausnahmefälle

Negativ prädisponierte Behördenvorlage Meinungsaufbau Richtung Nein, Ablehnung

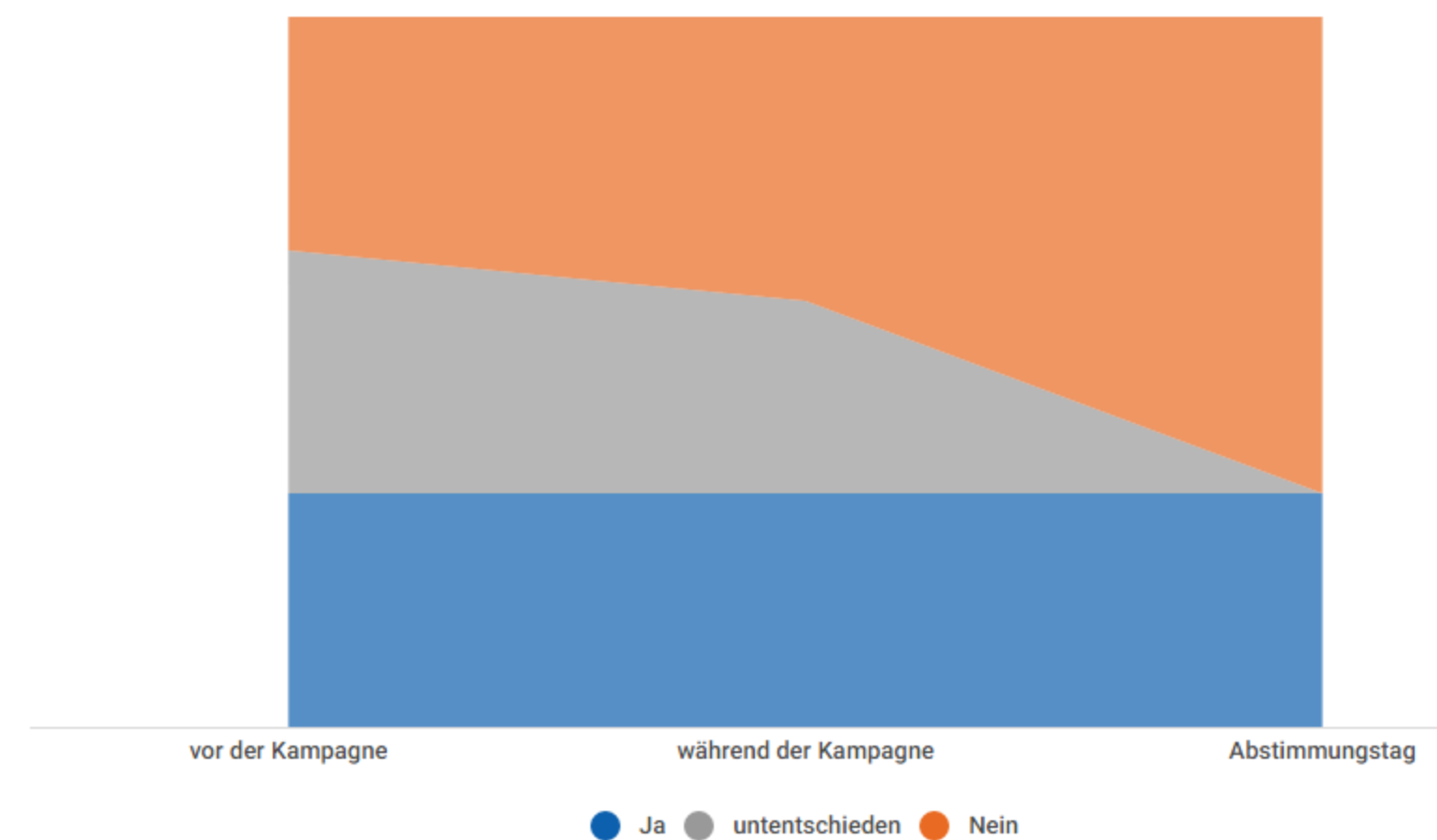
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



Gripen-Beschaffung
Stempelsteuer

Nicht prädisponierte Behördenvorlage Polarisierung Richtung Nein, Ablehnung

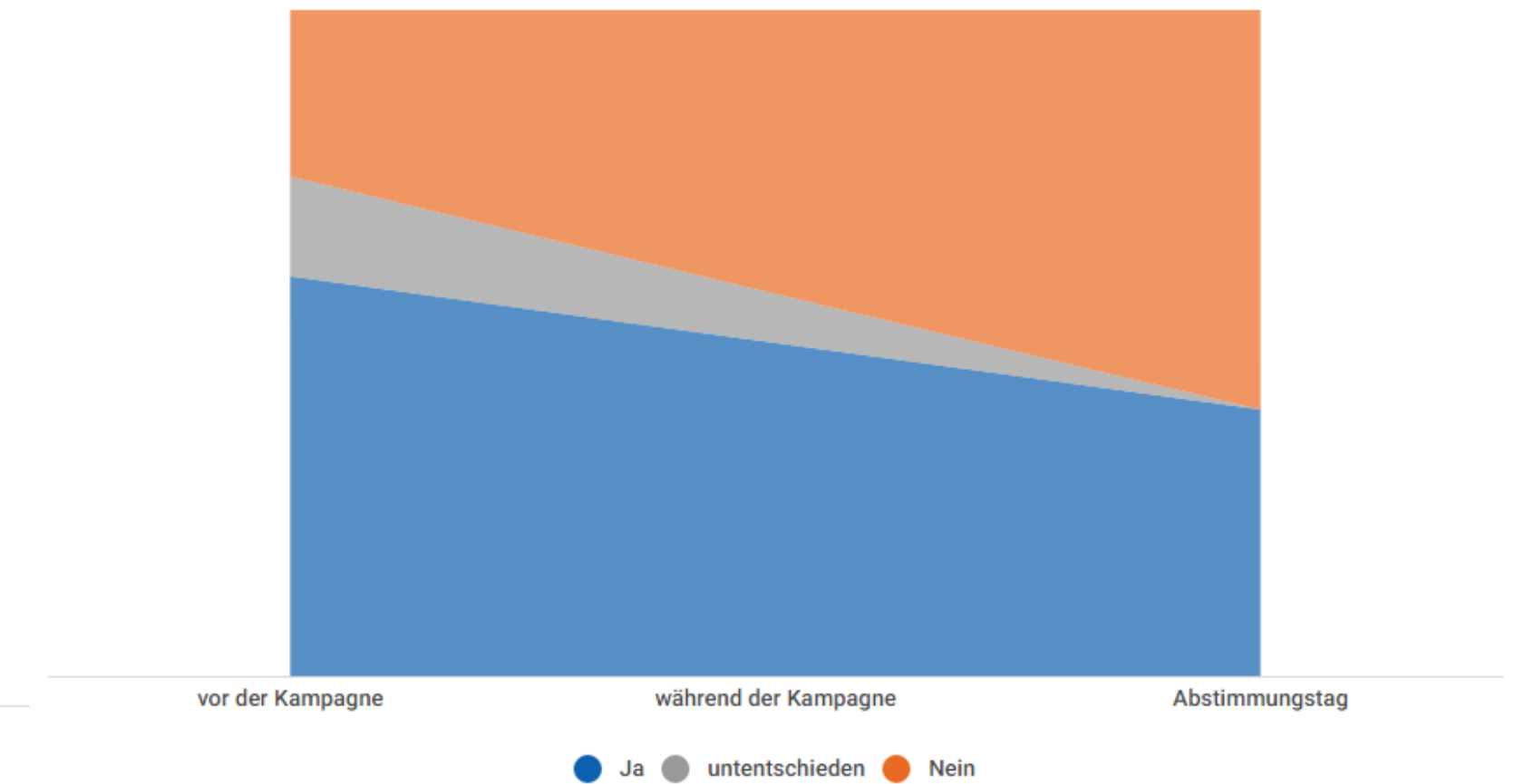
in % Stimmberechtigter mit Teilnahmeabsicht



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
Erfolgsquote Referenden	28%	26%	35%	46%	14%
Erfolgsquote Initiativen	9%	11%	23%	27%	0%
Total Oppositionserfolg	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 <u>Youtube</u>	35	4.3	638
soziale Medien wie Facebook, Twitter oder Instagram	32	4.3	612
<u>VoteInfo-App vom Bund</u>	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



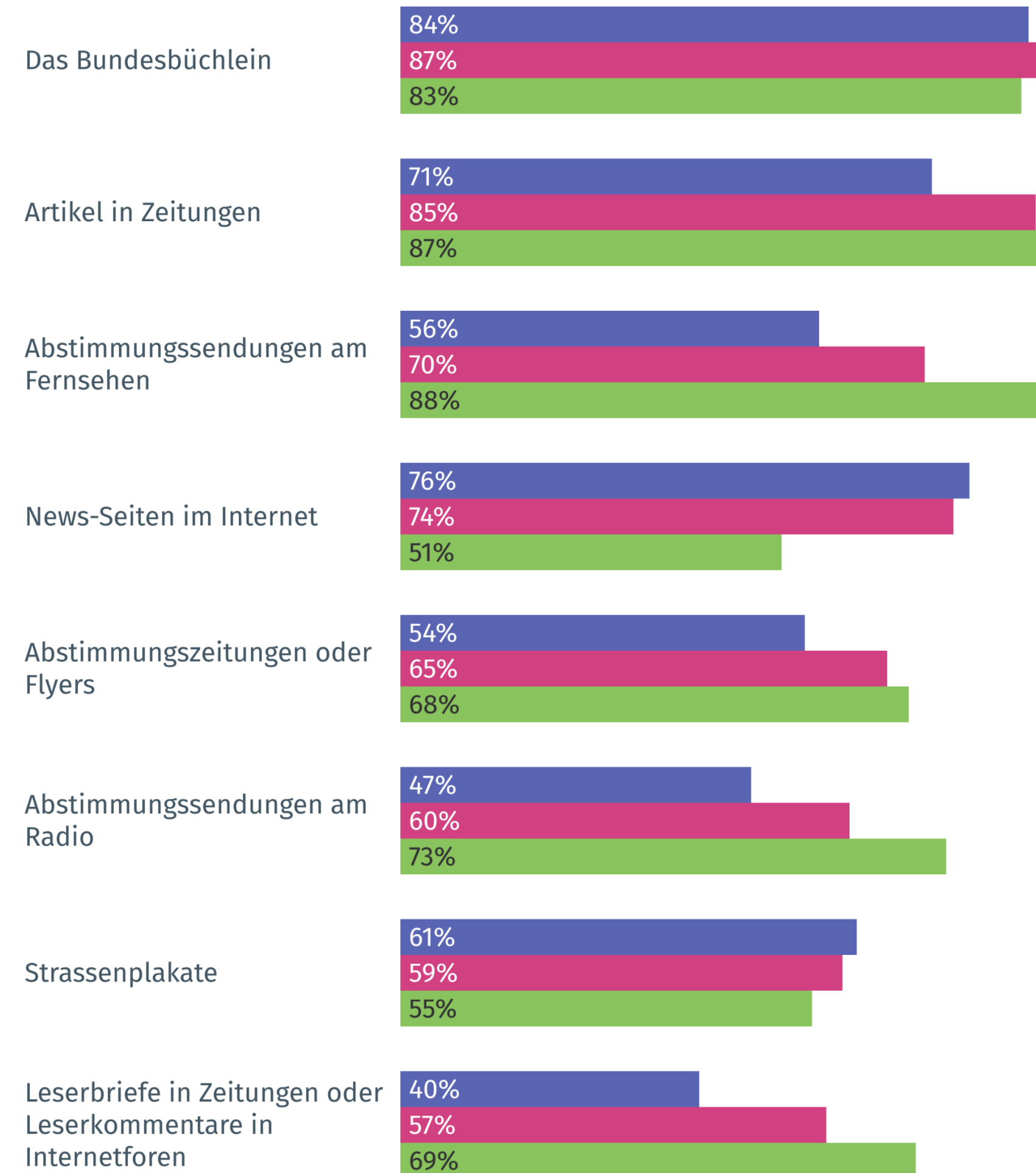
Abstimmungsanalysen
Analyses de vote
Analisi delle votazioni

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

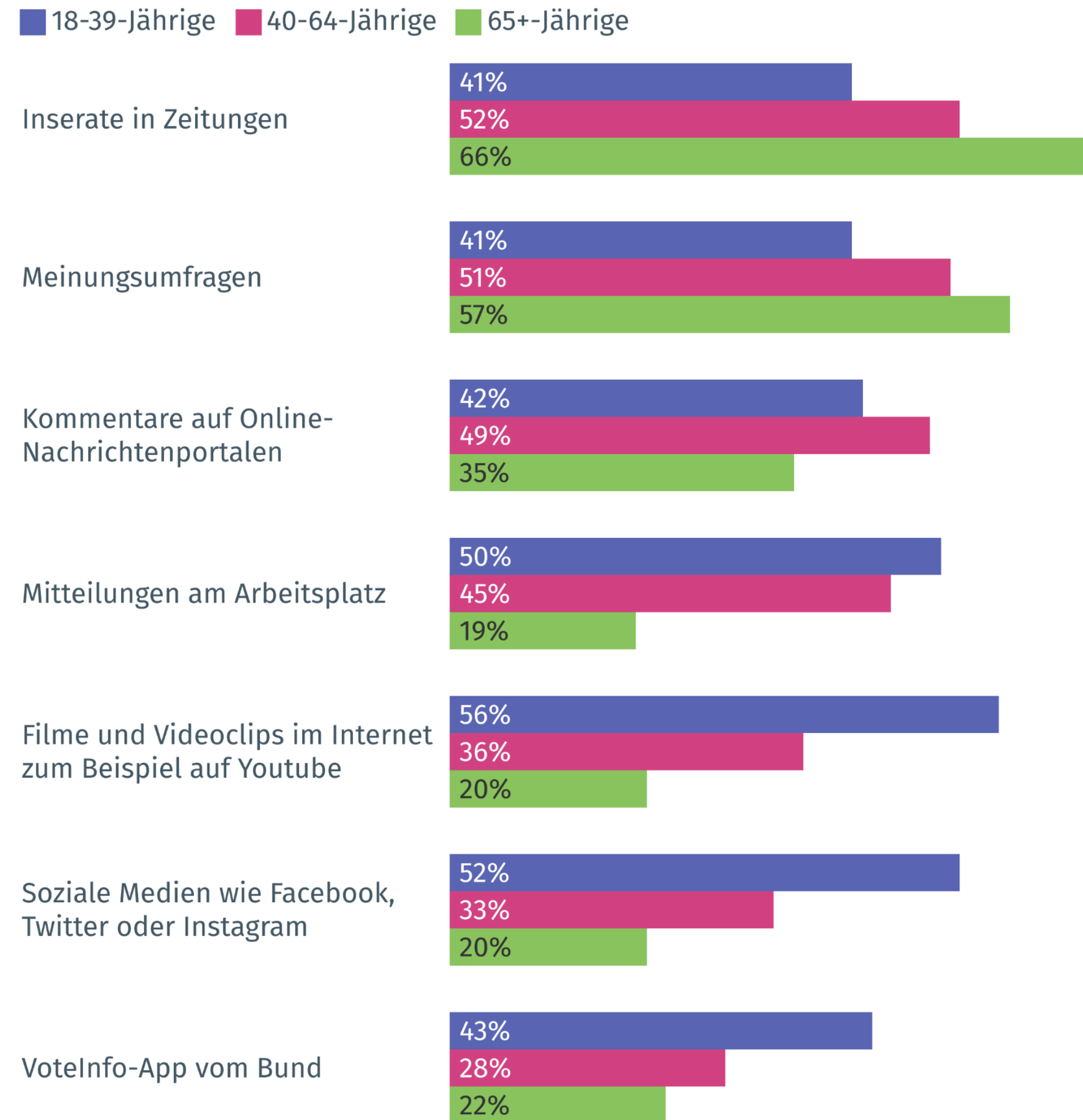


Abstimmungsanalysen
Analyses de vote
Analisi delle votazioni

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**



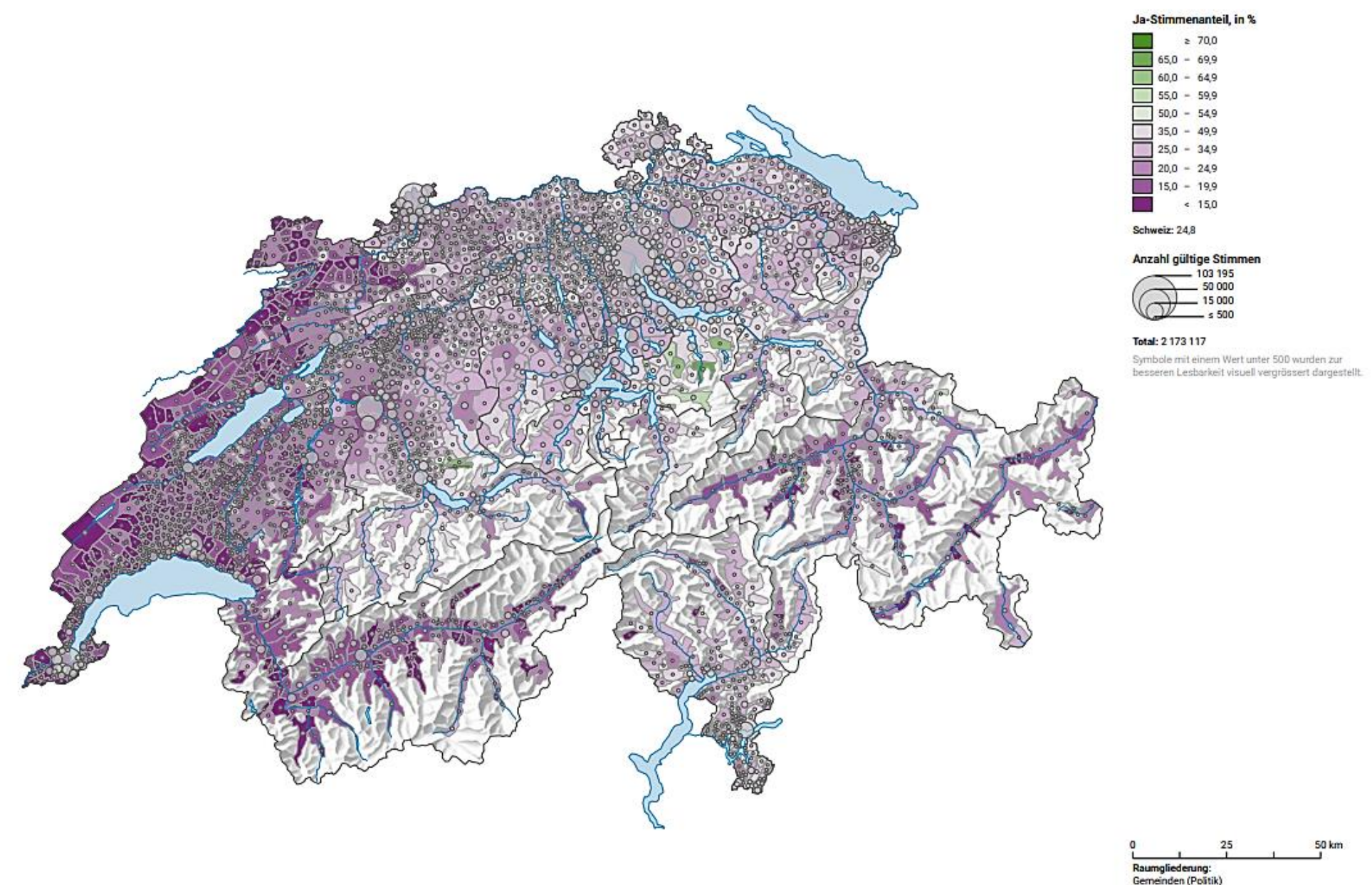
Bisher grösste Kontroverse zur Behördenkommunikation: VI «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»

Ergebnis am 01.06.2008:
75.2 % Nein Stimmen



- 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%)

Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda», Abstimmung vom 01.06.2008





Abstimmungsanalysen
Analyses de vote
Analisi delle votazioni

Pro-Argumente

Pro-Argumente	einverstanden	
In Zukunft dürfen keine öffentlichen Gelder mehr für Abstimmungspropaganda verwendet werden.	Total	50
	Ja	78
	Nein	41
Volksabstimmungen dienen dazu, die Arbeit des Bundesrates zu kontrollieren, der Bundesrat darf deshalb nicht Partei ergreifen.	Total	44
	Ja	76
	Nein	34
Der Bundesrat nimmt vor Volksabstimmungen zu stark Einfluss auf die Meinungsbildung.	Total	32
	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.	Total	85
	Ja	62
	Nein	92
Die Stimmbürger:innen haben das Recht, über die Haltung des Bundesrates zu den Abstimmungsvorlagen informiert zu werden.	Total	92
	Ja	78
	Nein	97
Der Bundesrat muss die Möglichkeit haben, auf falsche oder irreführende Überlegungen zu den Abstimmungsvorlagen zu reagieren.	Total	89
	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

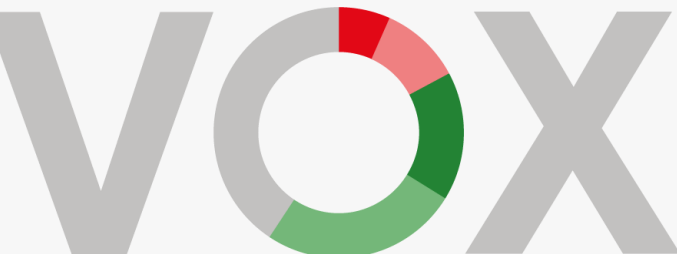
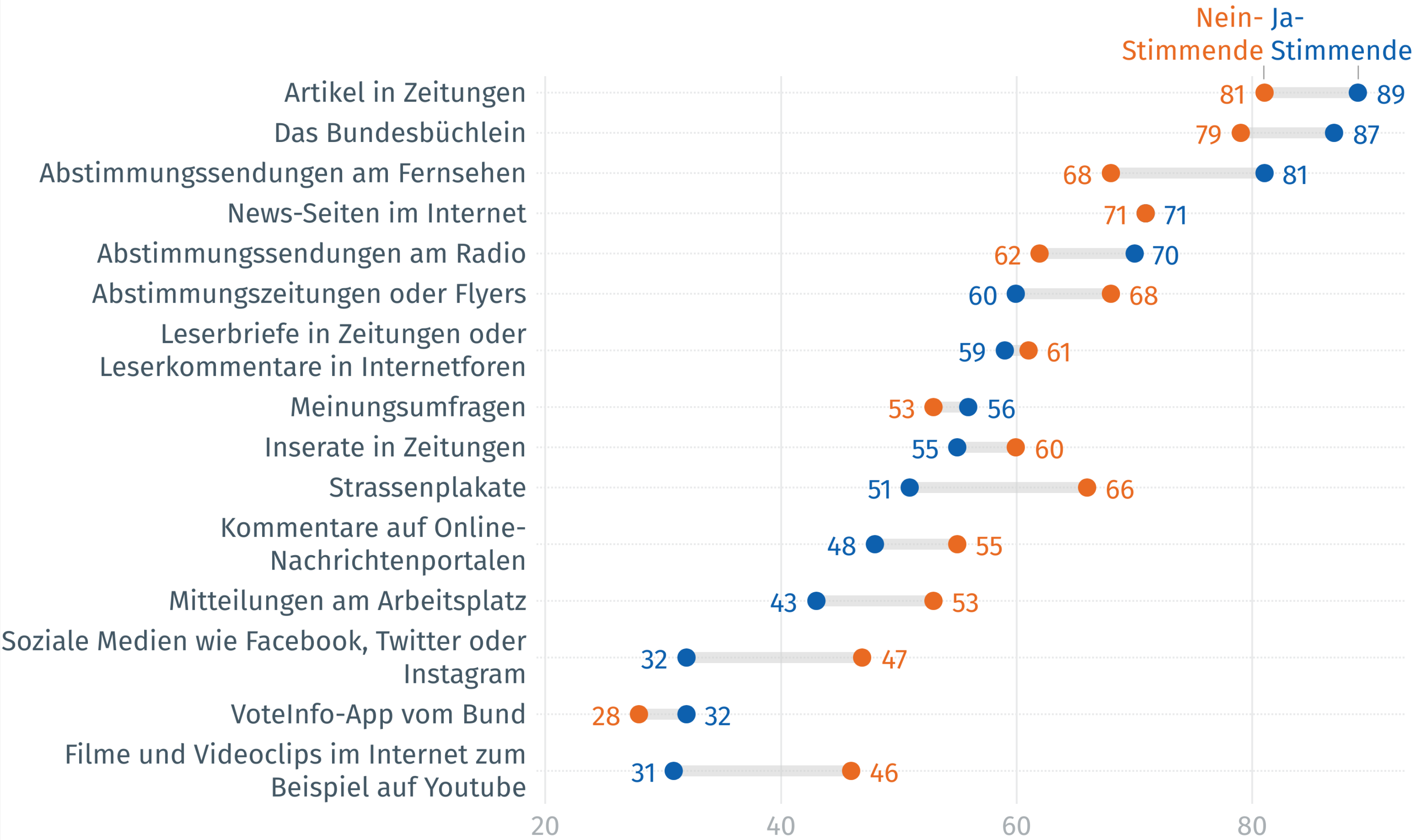
Risiken

-  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

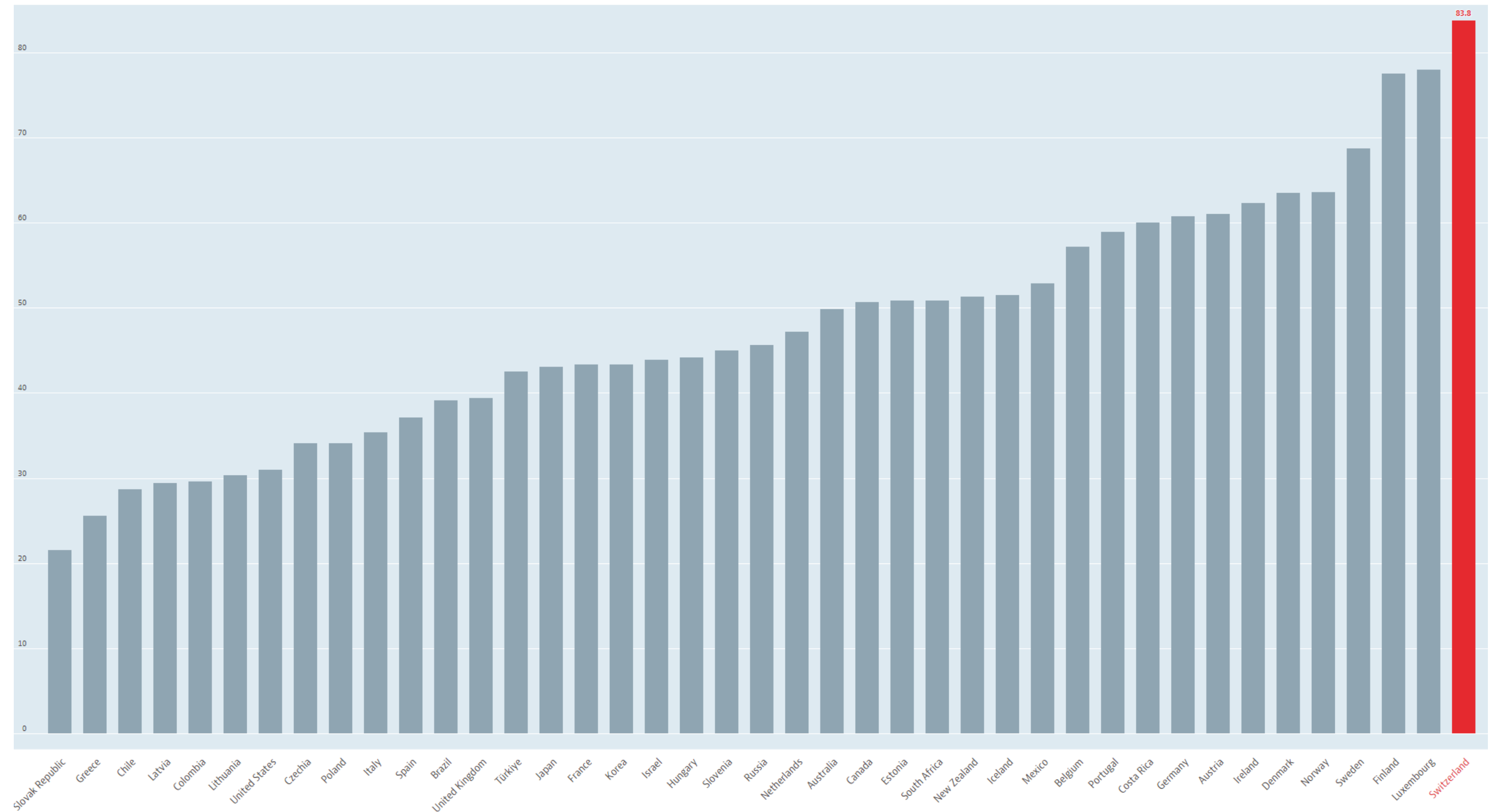
Herausforderungen

- 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

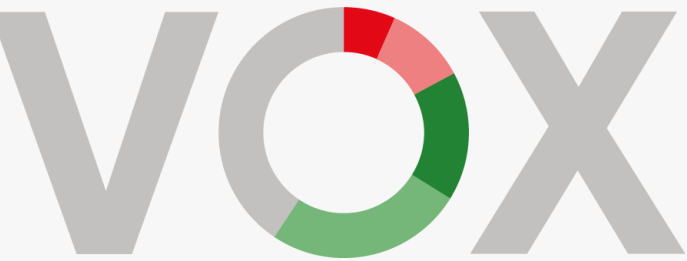
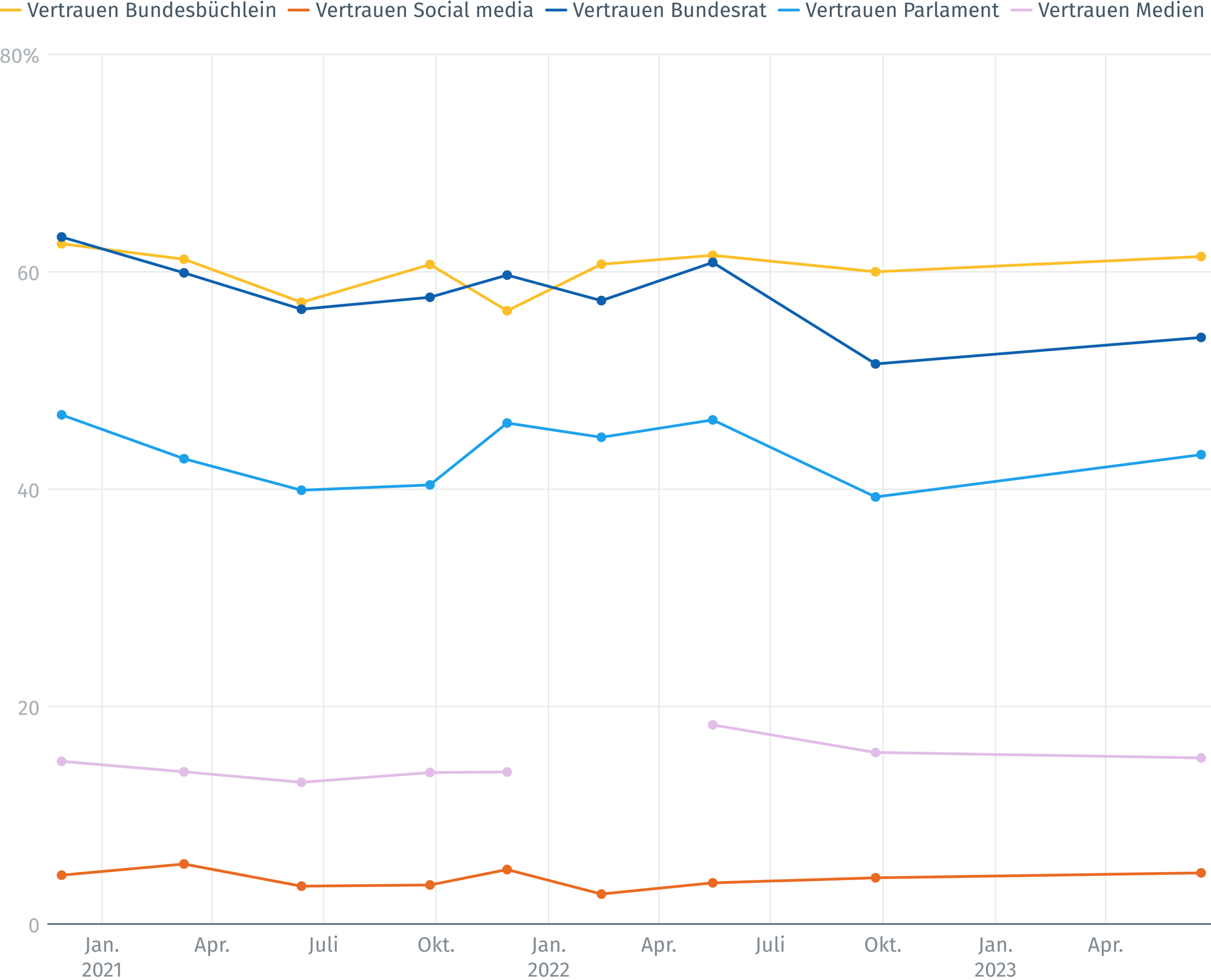
Trust in government Total, Percentage, 2022 or latest available



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

☎ 031 318 20 00

gfs.bern ag | Effingerstrasse 14 | 3011 Bern

gfs.bern 

Kleine Umfrage



Link:
www.gfsbern.ch/2023

