

Das grösste Medium der Schweiz



Diese Woche hatten die Schweizer Zeitungen ihren Zeugnistag: Die Wemf hat die Leserschaftszahlen veröffentlicht. Einige wenige Titel konnten Leser zulegen, darunter «NZZ» und «BaZ», die meisten Titel haben wie «Blick» und «Tages-Anzeiger» Leser verloren. Die meistgelesene Zeitung der Schweiz bleibt «20 Minuten». Das allergrösste Medium der Schweiz aber wird von der Wemf nicht ausgezählt. Seine Druckauflage ist über zehn Mal so gross wie die von «20 Minuten» – und es hat diese Woche vom Bundesgericht eine heftige Ohrfeige erhalten: das Abstimmungsbüchlein des Bundes. Leider wird das Büchlein der Aufgabe nicht mehr gerecht, die es erfüllen muss. Es wäre Zeit, die Abstimmungsinformationen neu zu denken.

Etwa vier Wochen vor jeder Abstimmung landen die Stimmunterlagen in den Briefkästen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Der Briefumschlag ist dabei gleichzeitig der Stimmausweis. Im Kanton Basel-Stadt ist das ein unspektakuläres Couvert, das mehr an einen Versand des WWF aus Umweltschutzpapier erinnert als an ein staatliches Dokument. Im Umschlag befinden sich der Stimmzettel und die Abstimmungsunterlagen. Das sind zwei Broschüren, je eine von Bund und Kanton.

Die Broschüre des Bundes, das sogenannte Abstimmungsbüchlein, heisst offiziell «Erläuterungen des Bundesrats». Im Fall der Abstimmung vom 19. Mai handelt es sich um eine 56 Seiten starke Broschüre, die im gleichen Signalrot gehalten ist wie der Schweizer Pass.¹ Darin wird zuerst jede Vorlage auf einer Doppelseite in Kürze vorgestellt, dann folgen pro Vorlage die Details, die Argumente der Befürworter und der Gegner und

der Abstimmungstext, also der Text des Gesetzes oder Verfassungsartikels. Auf der Rückseite sind die Abstimmungsempfehlungen von Bundesrat und Parlament abgedruckt.

Gegenstand grosser Schlagzeilen

Dieses eminente Abstimmungsbüchlein war diese Woche Gegenstand grosser Schlagzeilen: Das Bundesgericht hat die Abstimmung über die CVP-Volksinitiative gegen die «Heiratsstrafe» annulliert, weil der Bund im Abstimmungsbüchlein falsche Zahlen veröffentlicht hatte. Vor der Abstimmung hatte der Bund im Februar 2016 behauptet, dass rund 80'000 Zweiverdiener-Ehepaare bei der direkten Bundessteuer mehr zahlen als unverheiratete Paare in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.² Am 15. Juni 2018 meldete der Bundesrat, er habe bei der Bezifferung der Anzahl Zweiverdienerhepaare Fehler entdeckt und behoben. Betroffen von der Heiratsstrafe sind nicht 80'000, sondern 454'000 Doppelverdiener-Ehepaare.³

Es ist zum ersten Mal passiert, dass das Bundesgericht eine eidgenössische Abstimmung annulliert hat. Es ist aber nicht das erste Mal, dass das Abstimmungsbüchlein kritisiert wird. Seit 1977 verschickt der Bund das Büchlein vor Abstimmungen an alle Haushalte. Seither war es immer wieder Gegenstand von Interpellationen und Beanstandungen der Geschäftsprüfungskommission.⁴ Dass und wie der Bundesrat die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor einer Abstimmung zu informieren hat, das ist im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 geregelt. Da steht im Artikel 10a: «Information der Stimmberechtigten»:⁵

1 Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

2 Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

3 Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

4 Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

Die Schwierigkeit liegt dabei darin, dass der Bund in jeder Abstimmung selbst eine betroffene Partei ist. Derselbe Bund soll aber die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger neutral informieren – ein klassischer Rollenkonflikt. Dazu kommt: Wer mit den Informationen nicht zufrieden ist, kann praktisch nur die Faust im Sack machen. Für den Bundesrat ist das Abstimmungsbüchlein nämlich ein so genannter «Akt», ein Akt des Bundesrats. Solche Akte lassen sich vor Bundesgericht nicht anfechten, das ist so im Artikel 189 Absatz 4 der Bundesverfassung geregelt.⁶ Der Bundesrat schreibt dazu in einer Interpellationsantwort, das sei angemessen: *Die gerichtliche Anfechtbarkeit der Erläuterungen würde einer Justizialisierung von Abstimmungskämpfen Vorschub leisten und das Bundesgericht in die politischen Auseinandersetzungen hineinziehen.*⁷

Schwer verdaulicher Akt

Gerade dass das Büchlein ein hoheitlicher Akt ist, macht es aber schwer verdaulich und das nicht nur, wenn es falsche Zahlen enthält, wie das bei

der Initiative zur Heiratsstrafe der Fall war. Und dies aus drei Gründen:

Anonyme Ausstrahlung: Das Abstimmungsbüchlein ist zwar immer wieder modernisiert worden, zum letzten Mal im September 2018. Mittlerweile wird das Büchlein durch offizielle Videoclips auf Youtube ergänzt. Auf der Rückseite des Büchleins weist ein QR-Code auf die Videos hin. Bei allem sichtbaren Bemühen um einen zeitgemässen Auftritt bleibt es doch ein hoheitlicher Akt. Es sieht aus, wie ein etwas aufgepimpptes militärisches Merkblatt. Das liegt daran, dass das Büchlein absolut anonym daherkommt. Da gibt es keine Ansprache durch Menschen, keine Autoren, keine Fotos, nicht einmal ein Impressum. Deshalb wirkt es bei allem Bemühen um Modernität wie eine Publikation der Materialzentrale des Bundes (was es letztlich ja auch ist).

Zwang zur Ausgewogenheit: Paradoxerweise ist gerade das sichtbare Bemühen, möglichst ausgewogen zu sein, zuweilen höchst problematisch. Ganz egal, wie abseitig die Argumente der anderen Seite sind oder wie klein die Initiativegruppe ist – Gegnern und Befürwortern wird gleich viel Platz eingeräumt und ihre Argumente mit der gleichen Ernsthaftigkeit transportiert. Wenn jetzt also Leugner der Klimakrise eine Initiative gegen eine CO₂-Steuer einreichen würden, dann könnten die ihre Argumente auf Augenhöhe mit dem Bundesrat vertreten. Voraussetzung ist lediglich, dass sie 100'000 gültige Unterschriften einreichen. So geschehen zum Beispiel bei der Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen», der so genannten «Ecopop-Initiative». Weil Initianten und Bund auf Augenhöhe absolut gleichberechtigt kommunizieren, führt das zu einem *Leverage* der Initianten. Derselbe Effekt ist übrigens in den Sendungen von Radio und Fernsehen SRF festzustellen.

Keinerlei Debatte: Zentraler Bestandteil des Meinungsbildungsprozesses im Vorfeld einer Abstimmung ist die Debatte: Die Tauglichkeit eines Arguments erweist sich oft erst in der Auseinandersetzung. Im Abstimmungsbüchlein aber gibt es keine Debatte. Da werden die Argumente von Befürwortern und Gegnern stur nebeneinander gestellt. Das wirkt eratisch und letztlich langweilig, weil es beziehungslos ist. Das Abstimmungsbüchlein ist deshalb Parallel-Propaganda *ex cathedra* im Readers-Digest-Format.

Medienfinanzierung wie in der Landwirtschaft

Nun ist das alles ja nicht neu. Es ist viel mehr seit 1977 so, also seit es das Abstimmungsbüchlein gibt. Warum ist des 2019 dennoch ein Problem? Weil das eminente Büchlein umso wichtiger wird, je weniger Verbreitung die klassischen Medien haben. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können ihre Aufgabe aber nur wahrnehmen, wenn sie gut, umfassend – und kontradiktorisch informiert sind. Vielleicht wäre es deshalb an der Zeit, das Büchlein auszubauen in Richtung einer Abstimmungsplattform. Ein Angebot, das nicht nur aus der blutten Information *ex cathedra* besteht, sondern um Debatte, Gutachten, Einschätzungen, Zahlen, Parolen von Parteien und Politikern und wissenschaftlichen Ergebnissen ergänzt ist.

Ein solches Angebot dürfte allerdings der Bund nicht mehr selbst erbringen. Der Bund müsste sich als eine der Parteien einreihen in die Argumente. Das Angebot müsste eine breit abgestützte, neutrale Stiftung über-

nehmen – oder vielleicht die SRG. Jetzt sagen Sie vielleicht: *Aber dafür sind doch die privaten Medien da!* Leider müssen Sie in diesem Satz das Verb weitgehend in den Konjunktiv setzen: Dafür *wären* die Medien da. Genau solche Angebote lassen sich mit den Reichweitenmodellen, welche die meisten Medien pflegen, nicht mehr finanzieren. Die Medien könnten solche Angebote bereitstellen, wenn sie dafür entschädigt würden. Denkbar wäre eine Art Direktzahlung an die Medien im Sinne einer Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen nach dem Modell, wie es in der Landwirtschaft angewendet wird.

Ob Stiftung, SRG oder private Medien – das wird Geld kosten. Die Schweiz investiert jedes Jahr 3,7 Milliarden Franken in die Landwirtschaft (und die Lebensmittel sind in der Schweiz deshalb keineswegs günstiger, sondern im Gegenteil teurer als in den umliegenden Ländern).⁸ Es wäre mindestens so gerechtfertigt, Geld in die Information der Bürgerinnen und Bürger zu stecken. Anders als Kartoffeln, Milch und Salat lassen sich verlässliche Informationen über Abstimmungsvorlagen nämlich nicht importieren.

Basel, 12. April 2019, Matthias Zehnder mz@matthiaszehnder.ch

PS: Nicht vergessen – [Wochenkommentar abonnieren](#). Kostet nichts, bringt jede Woche ein Mail mit dem Hinweis auf den neuen Kommentar und einen Buchtipp. Einfach [hier klicken](#).

Quellen

- 1 Das aktuelle Abstimmungsbüchlein können Sie hier herunterladen: https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/Mai2019/Abstimmungsbroschuere_19-05-2019_DE.pdf.download.pdf/Abstimmungsbroschuere_19-05-2019_DE.pdf
- 2 Hier im Abstimmungsbüchlein [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/Erl%C3%A4uterungen%20des%20Bundesrates%20\(28.02.2016\)%20.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates28022016.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/Erl%C3%A4uterungen%20des%20Bundesrates%20(28.02.2016)%20.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates28022016.pdf)
- 3 Medienmitteilung des Bundesrats: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71152.html>
- 4 Zum Beispiel die Interpellation von Nationalrat Denis de la Reussille, Partei der Arbeit (NE), vom 7.6.2018: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183472>
- 5 Vgl. BPR: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html#a10a>
- 6 Siehe hier: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a189>
- 7 In der Antwort auf die oben erwähnte Interpellation.
- 8 Vgl. Dossier von Economie Suisse zur Landwirtschaft: <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/wie-wird-die-landwirtschaft-der-schweiz-subventioniert>