



16.441

## **Parlamentarische Initiative**

**Rutz Gregor.**

### **Verhältnismässigkeit bei der Information der Stimmberechtigten**

## **Initiative parlementaire**

**Rutz Gregor.**

### **Votations. Respect du principe de la proportionnalité dans l'information des citoyens**

*Vorprüfung – Examen préalable*

---

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.17 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

---

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Pantani, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Pantani, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)

Donner suite à l'initiative

**Präsident** (Stahl Jürg, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Rutz Gregor** (V, ZH): Es geht bei dieser Initiative um nichts weniger als um den Schutz der freien Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – ein ganz zentrales Element im Rahmen der Diskussionen in unserer direkten Demokratie. Dieser Schutz der freien Willensbildung umfasst einerseits das Informationsrecht des Einzelnen, andererseits aber natürlich auch eine Informationspflicht der Behörden. Das scheint unumstritten. Es ist wichtig, dass der Einzelne sich frei seine Meinung bilden kann. Umgekehrt muss er natürlich auch die notwendigen Informationen haben, um entsprechende Überlegungen tätigen zu können.

Die Information durch die Bundesbehörden war immer wieder Teil von Diskussionen, namentlich auch in der Staatspolitischen Kommission. Wie weit geht diese Informationspflicht? Wo beginnt das konkrete Engagement in einem Abstimmungskampf und wo die Propaganda? Letzteres ist natürlich etwas, das in einem demokratischen Staat nicht erwünscht ist. Bislang ging man davon aus, dass die Orientierung durch die Bundesbehörden namentlich im Rahmen des Bundesbüchleins erfolgen kann. Dort soll gemäss Ausführungen des Bundes ein kurzer, sachlicher Text des Bundesrates enthalten sein, der einer Abstimmungsvorlage beigelegt wird, und es müssen natürlich auch die Auffassungen von Minderheiten, die Stellungnahme des Parlamentes sowie bei Initiativen und Referenden die Argumente der entsprechenden Komitees aufgeführt sein. So kann sich der Bürger dann ein Bild machen.



Es ist auch ein anderer Vorstoss hängig, welcher meines Erachtens zu Recht darauf hinweist, dass ein Ungleichgewicht besteht: Die Ausführungen des Bundesrates nehmen sehr viel mehr Platz in Anspruch, als den Urhebern von Referenden und Initiativen zugestanden wird. Das ist an sich falsch, weil es dann natürlich auch nicht mehr neutral ist.

Dass der Bund nun neben dem Bundesbüchlein, einer Medienkonferenz und einer Fernsehorientierung, welche heute regelmässig stattfindet, nun auch noch Abstimmungsvideos produziert, scheint mir definitiv problematisch. Abstimmungsvideos sind ähnlich wie Inserate, Plakate, Argumentationsleitfäden oder Flugblätter klassische Mittel von Kampagnen. Es ist nicht Aufgabe des Bundes, Kampagnen zu führen. Wir haben das auch gestern in der Fragestunde diskutiert. Sie haben gesehen, dass es heute Chefbeamte des Bundes gibt, welche teilweise im Rahmen von Abstimmungskämpfen mehrere Dutzend Auftritte absolvieren. Das hat, so meine ich, dann definitiv nichts mehr mit der Erfüllung einer Informationspflicht zu tun; wenn man Chefbeamte auf Abstimmungspodien findet, ist das dann wirklich konkretes Engagement in einem Abstimmungskampf.

Das, meine ich, ist nicht dem Sinne unseres Systems entsprechend, und darum wäre es richtig, wenn man diese Informationspflicht des Bundes dahingehend konkretisieren würde, dass man eben unter anderem ganz klar sagen würde: Abstimmungsvideos zu produzieren kann man getrost Verbänden, Komitees, Parlamentariern und Parteien überlassen, das aber ist sicher nicht Aufgabe der Bundeskanzlei.

Lustig ist ja auch der Widerspruch, in welchen sich viele der anwesenden Kolleginnen und Kollegen verwickeln, indem sie sagen, dass diese Information erfolgen müsse, egal auf welchem Weg. Vielleicht erinnern Sie sich: Vor einigen Tagen haben wir über die parlamentarische Initiative Matter 15.482, "Gleichbehandlung von privaten Rundfunkanbietern und privaten Online-Anbietern", diskutiert, bei der es darum ging, ob Fernsehwerbung für Alkohol, Tabak und so weiter und auch politische und religiöse Werbung erlaubt sein sollen oder nicht. Bei der Frage der Regelung von Fernsehwerbung wurde ja immer angeführt, dass Fernsehwerbung eben eine andere Qualität habe als zum Beispiel Werbung in Printmedien, weil man da näher und in einer anderen Form an den Bürger herantrete, und aus diesen Gründen gibt es ja auch die entsprechenden Verbote. Sie müssen sehen, dass es natürlich etwas inkonsequent ist, wenn Sie sagen: In diesen Belangen, was also Abstimmungen anbelangt, gilt das nicht. Der Bund soll auch Videos produzieren und auf anderen Kanälen an die Bürger herantreten.

Ich glaube, der Bund soll das machen, was nötig ist, aber er darf auch nicht mehr machen als das, was nötig ist. Denn in der direkten Demokratie werden die Diskussionen durch Parteien geführt, durch Parlamentarier, durch Verbände und durch Politiker. Da muss die Exekutive eine gewisse Zurückhaltung üben. Abstimmungsvideos überschreiten diese Grenze, und darum bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**Pantani** Roberta (V, TI): Wir als Minderheit der Staatspolitischen Kommission sind der Meinung, dass der Bund schon genügend Mittel einsetzt, um die Bürger über die Abstimmungen zu informieren. Das Ziel der vorliegenden parlamentarischen Initiative ist es, die Ausstrahlung von Videos des Bundesrates vor Abstimmungen zu vermeiden. Solche Videos mögen zwar modern sein, wir dürfen aber nicht vergessen, dass die Information des Bundesrates in diesem Bereich angemessen sein und sich auf das Wesentliche beschränken muss. Unseres Erachtens reichen das Bundesbüchlein und die Medienkonferenz; weitere Aktivitäten des Bundes vor der Abstimmung sind nicht nötig. Mit solchen Videos könnte dem Grundsatz der Ausgewogenheit nicht mehr Rechnung getragen werden. Der Bund erfüllt seine Aufgabe mit den heutigen Mitteln am besten. Weitere Massnahmen sind, wie gesagt, unnötig. Der Bund stellt den Stimmberechtigten das Bundesbüchlein, die Informationen von Medienkonferenzen, Medienmitteilungen und -orientierungen zur Verfügung. Man bekommt durch diese Kanäle die nötigen Informationen. Flugblätter, Argumentationsleitfäden, Plakate, Inserate und Videos überschreiten schon die Grenze der korrekten Information – man redet hier bereits von Kampagneninstrumenten. Wenn der Bund während der Kampagne allgegenwärtig ist, verliert er automatisch seine Objektivität. Die Stimmberechtigten würden dann von vornherein mehr Informationen bezüglich der Position des Bundes bekommen, was weniger

AB 2017 N 1075 / BO 2017 N 1075

Platz für die Ideen der Parteien, der Initianten, der Direktbetroffenen usw. bedeutet.

La Confédération est une partie impliquée. Que ce soit dans la question ou l'argumentaire, elle ne peut pas être complètement au-dessus des partis. Pour cela, elle doit se limiter à donner les informations nécessaires et rien de plus.

Verrebbe quindi a mancare, secondo il nostro parere, il principio della proporzionalità che prevede un'intromissione minima da parte dell'ente pubblico nella discussione riguardante le votazioni. Le autorità pubbliche si devono limitare a dare le informazioni necessarie, mantenendo l'obiettività e lasciando spazio ad altri attori che si



occupano invece di fare campagna in modo più attivo e con gli strumenti più adatti.  
Per questo motivo vi invito a sostenere questa iniziativa e quindi a darle seguito.

**Humbel** Ruth (C, AG), für die Kommission: Die Staatspolitische Kommission hat diese parlamentarische Initiative am 17. November des letzten Jahres vorgeprüft. Die Initiative verlangt, dass der Bundesrat vor Volksabstimmungen nur mit den schriftlichen Abstimmungserläuterungen und allenfalls einer Medienkonferenz informieren kann. Die in den letzten Jahren neu benutzten Kampagneninstrumente wie Abstimmungsvideos, die vor allem in den Social Media verbreitet werden, müssen verboten werden.

Die Kommission hat die Situation analysiert, sieht aber keinen Handlungsbedarf und beantragt mit 16 zu 9 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Artikel 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sieht vor, dass der Bundesrat bei der Information über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten hat. Zudem muss er die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegen. Die Kanäle sind also nicht per Gesetz vorgegeben oder beschränkt. Neben den traditionellen Mitteln Abstimmungsbüchlein und Pressekonferenz ist es legitim und zielführend, dass die Institutionen moderne und breite Kanäle benutzen können. Wichtig ist, dass man die genannten wichtigen Grundsätze immer vollständig respektiert. Es handelt sich um Information, nicht um Propaganda.

Die Kommission erachtet es als wichtig, dass sich der Bundesrat bei seiner Informationstätigkeit an die gesetzlichen Vorgaben hält. Dabei spielt es ihrer Ansicht nach keine Rolle, welche Informationskanäle verwendet werden. Nicht nur mit schriftlichen Texten oder mündlichen Erläuterungen kann objektiv informiert werden, sondern auch mit bewegten Bildern. Man kann so verschiedene Zielgruppen erreichen und für das Abstimmen motivieren. Befragungen haben gezeigt, dass sich vor allem jüngere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vorwiegend über das Internet informieren. Das Abstimmungsbüchlein kann auch im Netz heruntergeladen werden, aber ein Video ist einfacher zu nutzen und sicher auch eine wirksamere Information, vor allem für junge Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Neue Informationsformen sollen deshalb möglich sein, und es sollen damit Erfahrungen gesammelt werden können.

Die grosse Mehrheit der Kommission beantragt mit 16 zu 9 Stimmen, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Ich beantrage Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Moret** Isabelle (RL, VD), pour la commission: Vous l'avez entendu, cette initiative parlementaire vise à ce que le Conseil fédéral ne puisse fournir des informations que dans le cadre de sa brochure explicative et de conférences de presse, et à ce qu'il n'utilise pas d'autres outils, par exemple des vidéos.

La Commission des institutions politiques de notre conseil s'est réunie le 17 novembre 2016 pour discuter de cette initiative. Selon l'article 10a, "Information des électeurs", de la loi fédérale sur les droits politiques, le Conseil fédéral doit respecter "les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité" lorsqu'il informe les électeurs sur les objets soumis à la votation fédérale. Le gouvernement peut le faire dans le cadre de ses explications, mais il peut choisir aussi d'autres canaux d'information.

La majorité de la commission a estimé que les images animées faisaient aussi partie des canaux d'information utilisables, surtout si le but est de motiver d'autres électeurs à participer au vote, en particulier les plus jeunes qui, eux, s'informent principalement par Internet. Sur Internet, on ne consulte pas uniquement les explications publiées au format PDF. En tout cas, ce que les jeunes préfèrent regarder, ce sont des vidéos. Dans ce cadre, des vidéos explicatives qui respectent les règles de l'article 10a de la loi précitée sont tout à fait conformes à la législation et même souhaitables afin d'inciter les jeunes à participer à la votation fédérale.

Voilà pourquoi la commission propose, par 16 voix contre 9, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Rutz Gregor. Je vous remercie de bien vouloir en faire de même.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 16.441/15399)

Für Folgegeben ... 65 Stimmen

Dagegen ... 111 Stimmen

(0 Enthaltungen)