

Staatskommunikation zwischen Information und Propaganda



Bild: © KEYSTONE/Peter Klauzner

Letzte Woche habe ich an dieser Stelle die Corona-Kommunikation des Bundes kritisiert: Das BAG erreicht mit trockenen und komplizierten Texten nur einen Bruchteil der Bevölkerung. Ich bin überzeugt, dass das BAG alle Menschen ansprechen sollte und deshalb auch emotional kommunizieren muss. Mir wurde deshalb vorgeworfen, dass ich Staatspropaganda befürworte. Schauen wir uns deshalb die Rolle des Staates in der Kommunikation genauer an: Inwiefern darf, ja muss der Staat kommunizieren? Gelten in einer Pandemie andere Regeln als sonst? Darf oder muss der Staat sogar zum Propaganda-Hammer greifen? Und was bedeutet das für die Medien?

Der Verein Bürger für Bürger hat sich vehement gegen das Covid-Gesetz engagiert. Vereinspräsident Markus Erb schreibt auf der Website des Vereins: «Mit ihrer Aufhetzung der Bürger hat die Regierung sich als Teil der feindlichen Kriegspartei entpuppt und damit unser Vertrauen verspielt.» Die Regierung wolle das durch «Zwietracht geschwächte Volk ... unterjochen. Das dient den Machtinteressen einer bösartigen Regierung in einem totalitären Staat.» Wohlverstanden: Markus Erb meint die Schweiz. Die Sätze, dass eine «bösartige Regierung» in einem «totalitären Staat» ein «geschwächtes Volk» «unterjochen» wolle, schreibt er nicht etwa in einem geheimen Telegram-Kanal, sondern offen und frei zugänglich auf der Website des Vereins. Dass das ein Widerspruch in sich ist, merkt er vermutlich nicht einmal.

Es ist nicht das erste Mal, dass der Verein Bürger für Bürger die Regie-

rung mit, sagen wir, markigen Worten angreift. Nach der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative im Parlament sprach der Verein von einem «Putsch gegen das Volk und die Verfassung». Bekannt wurde der Verein schon 2004, als er die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» mit 106'344 gültigen Unterschriften ein. Schon damals sah der Verein im Bundesrat also eine übergriffige Behörde. Der Verein wollte deshalb die Bundesverfassung um verschiedene Verbote ergänzen: um das Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Bundesrat und die obersten Kader der Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen und das Verbot der Finanzierung von Informations- und Abstimmungskampagnen. Die Initiative wurde als «Maulkorbinitiative» bezeichnet. Am 1. Juni 2008 lehnte die Stimmbevölkerung die Volksinitiative wuchtig ab: Der Nein-Stimmenanteil betrug 75,2 Prozent.

Ein Maulkorb für den Bundesrat

Natürlich sehen sich die Initianten bestätigt, wenn sie heute die Informationstätigkeit des Bundesrats in der Corona-Pandemie anschauen. Der Verein schreibt, der «freie Meinungs-austausch in Läden, Restaurants, Vereinen wird verunmöglicht, in den Medien zensuriert.» Ist also eingetreten, was der Verein befürchtet hat? Verbreitet der Bundesrat «Staatspropaganda»? Schauen wir uns das genauer an. Propaganda bezeichnet das systematische Verbreiten politischer oder weltanschaulicher Ideen und Meinungen mit dem Ziel, das allgemeine Bewusstsein zu beeinflussen – kurz: Werbung. Klar, dass Coronaleugner und Massnahmenkritiker alles, was Bundesrat und BAG zur Corona-Pandemie sagen, als Propaganda bezeichnen. Schliesslich sehen sie in wissenschaftlichen Fakten nur eine mögliche Meinung. So schreibt der Verein Bürger für Bürger etwa: Statt auf die Impfung solle der Bundesrat «auf eine gesunde Landwirtschaft zur Stärkung unserer Widerstandsfähigkeit durch ein starkes Immunsystem» setzen. Das ist natürlich Mumpitz. Gerade die Impfung baut auf ein starkes Immunsystem: Die Impfung versorgt das Immunsystem lediglich mit jenen Informationen, die es braucht, um das neue, ihm unbekanntes Virus abzuwehren und zu bekämpfen. Andererseits muss man aber auch sagen: Es ist politisch legitim, Massnahmen kritisch zu hinterfragen und auch abzulehnen. Welche Rolle darf der Bundesrat, dürfen die Bundesämter spielen? Wann wird Information zu Propaganda? Schauen wir uns den Propaganda-Vorwurf etwas genauer an.

Die drei Phasen der Information

Wenn wir uns mit der Informationstätigkeit des Bundes und dem damit verbundenen Propagandavorwurf beschäftigen, müssen wir drei verschiedene Phasen unterscheiden. Da ist zunächst der legislative Prozess im Parlament: Die Räte und ihre Organe sind dazu verpflichtet, «rechtzeitig und umfassend» über ihre Tätigkeit zu informieren. So steht es im Bundesgesetz über die Bundesversammlung, dem Parlamentsgesetz. Nicht nur sind die Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung öffentlich, die Verhandlungen werden der Öffentlichkeit im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung auch vollständig zugänglich gemacht. Auf der Website der Bundesversammlung Parlament.ch finden sich denn auch Transkripte aller Nationalrats- und Ständeratssitzungen. Das Informationsangebot ist riesig, die Seite ein Fest für alle, die sich für die Arbeit der Parlamente in der Schweiz interessieren. Schon deswegen ist übrigens der Vorwurf, der Ständerat sei eine «Dunkelkammer», völlig absurd.

Gleiches gilt für die Parlamentssitzungen in den Kantonen: Sie sind öf-

fentlich und zugänglich. Die Sitzungen des Grossen Rats in Basel lassen sich zum Beispiel [über Web-TV](#) live verfolgen und seit 2019 auch im Archiv nachschauen. Spätestens 24 Stunden nach der Sitzung ist ein Beschlussprotokoll verfügbar mit allen Anträgen, Beschlüssen, Abstimmungsergebnissen und den Namen der Votierenden. Das vollständige Protokoll erscheint einige Wochen später im Internet und enthält zusätzlich den Wortlaut der abgegebenen Voten. Wohlverstanden: Das sind keine Angebote von Medien, sondern Dienstleistungen der Bundesversammlung oder der kantonalen Parlamente. Denn die Parlamente sind gesetzlich dazu verpflichtet, über ihre Arbeit zu informieren.

Keine Behördenpropaganda im Abstimmungskampf

Wenn gegen ein Gesetz ein Referendum zustande kommt oder ein Verfassungsartikel zur Abstimmung gebracht werden muss, beginnt eine zweite Phase. Es ist jene Phase, die der Verein Bürger für Bürger reglementieren wollte: der Abstimmungskampf. Diese Phase ist in der Tat heikel. Einerseits sind Bund, Kantone und Gemeinden in den meisten Abstimmungen selbst Partei und geben eine Parole heraus, andererseits schützt in der Schweiz die Verfassung die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Damit die Stimmberechtigten ihren Willen frei ausbilden können, wie das so schön heisst, müssen sie aber wissen, um was es bei einer Abstimmung geht und welche Argumente dafür und dagegen vorgebracht werden. Zur Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen gehört mit anderen Worten der Abstimmungskampf. Weil der Bundesrat (oder, im Fall der Kantone, der Regierungsrat) immer eine Partei vertritt, muss er auch an der öffentlichen Diskussion teilnehmen. Dabei muss er aber die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten.

Der Verein Bürger für Bürger schrieb im Abstimmungsbüchlein zu seiner Initiative von «überflüssiger Behördenpropaganda». Es gelte, «staatliche Abstimmungskampagnen» zu unterbinden. Der Bundesrat dürfe «sich nicht wie eine politische Partei verhalten und gewinnen wollen». Im Prinzip stimmt das: Der Bundesrat darf sich tatsächlich nicht aufführen wie eine politische Partei. Der Inhalt der behördlichen Information muss (anders als die Angaben einer politischen Partei!) korrekt und ausgewogen sein. Es ist den Behörden zudem nicht erlaubt, Werbung zu schalten oder Plakatkampagnen zu finanzieren. Das Parlament hat zudem Ende 2007 einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative verabschiedet, der die Informationspflicht des Bundesrates vor Abstimmungen und die Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit, die schon vorher gegolten haben, als Grundsätze der Behördeninformation im Gesetz festschreibt. Zudem ist gesetzlich bestimmt, dass der Bundesrat keine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten darf.

Der Bund muss Klarheit schaffen

Klar, dass das in der Praxis zu Auseinandersetzungen führt und dass sich immer jene Parteien benachteiligt fühlen, die eine andere Meinung als der Bundesrat vertreten. Gehen wir aber davon aus, dass der Bundesrat und die Bundesämter sich ans Gesetz halten. Wenn die Abstimmung über die Bühne gegangen ist und ein Gesetz oder ein Verfassungsartikel angenommen worden ist, tritt die dritte Phase ein: Der Bund (oder der Kanton) muss die Bürgerinnen und Bürger über die neuen Regeln informieren. Es genügt nicht, ein Gesetz still und leise in Kraft zu setzen. Die Menschen in der Schweiz müssen davon Kenntnis haben. Das gilt insbesondere dann, wenn dieses Gesetz das Verhalten der Allgemeinheit be-

trifft. Etwa, dass man sich beim Autofahren angurten muss. Wie hoch der maximal zulässige Blutalkoholwert ist. Oder, um ein aktuelles Beispiel zu nehmen, welche Coronaregeln in einem Restaurant, in einem Konzertsaal oder in einem Einkaufsladen gelten.

Den Bürgerinnen und Bürgern eine neue Regel zu vermitteln, ist gar nicht so einfach. Der Einführung des neuen Gesetzes ist im Abstimmungskampf eine lautstarke Kontroverse vorausgegangen. Es sind viele verschiedene Szenarien diskutiert worden. Der Bund oder der Kanton muss also zunächst wieder Klarheit schaffen. Dazu kommt: Nur ein Teil der Bevölkerung nimmt an einer Abstimmung teil – es sind ja auch nicht alle Menschen in der Schweiz stimmberechtigt. Vor der Einführung einer neuen Regel wie der Gurten-tragpflicht müssen aber alle Menschen darüber informiert werden, zum Beispiel mit Plakaten an der Strasse, mit Hinweisen in Radio und Fernsehen, mit Kampagnen und natürlich über die Medien. Das heisst: Nach einer Abstimmung gelten völlig andere Regeln als während des Abstimmungskampfs.

Die Phase der Staatspropaganda

Wir haben also drei Phasen: Die Phase der parlamentarischen Beratung, die Phase der Abstimmung und die Phase der Umsetzung. In der ersten Phase gilt aus Sicht der Parlamente eine Informationspflicht. In der zweiten Phase gelten die Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit. Und in der dritten Phase gilt es, die Bevölkerung breitflächig zu informieren. In den ersten zwei Phasen spielen die Medien eine grosse Rolle: Sie informieren über die Debatten im Parlament und lassen Politikerinnen und Politiker zu Wort kommen. Sie berichten über die Abstimmungskampagnen und kommentieren, was für und was gegen eine Vorlage spricht. In der dritten Phase spielen die Medien allenfalls noch anekdotisch eine Rolle: Sie listen zum Beispiel auf, welche neuen Regeln ab 1. Januar gelten. Die Aufgabe, die Bevölkerung über die neuen Regeln ins Bild zu setzen und dazu zu bringen, sich an die neuen Regeln zu halten, liegt aber beim Bund und den Kantonen. Sie müssen jetzt für die Einhaltung der Regeln werben – Staatspropaganda ist mit anderen Worten geradezu ihre Aufgabe. Und zwar wörtlich: Sie haben die Aufgabe, das allgemeine Bewusstsein zu beeinflussen und zwar so, dass der Bevölkerung die neuen Regeln oder Gesetze bewusst sind.

In der Coronakrise, in der wir stecken, wird das aus drei Gründen zum Problem. Der erste Punkt betrifft den Ablauf der drei Phasen: Aus dem Ablauf ist nämlich ein Kreislauf geworden. Kaum ist eine Abstimmung vorbei und es geht an die Umsetzung, folgt schon die Beratung über neue Massnahmen und Regeln. Ja, es überlagern sich gleichzeitig mehrere verschiedene Phasen. Die drei Phasen lassen sich kaum mehr voneinander unterscheiden. Es kommt scheinbar zu Chaos und Kakophonie.

Der zweite Punkt: Die mediale Erreichbarkeit der Menschen hat abgenommen. Es gibt keine grossen, starken Medienkanäle mehr, die alle Menschen erreichen. Die Menschen sind verzettelt über tausend verschiedene Kanäle und Medien. Deshalb findet die Information und vor allem die Diskussion in den beiden ersten Phasen nicht mehr richtig statt. Das öffnet Desinformation und Gerüchten Tor und Tür.

Der dritte Punkt: Die Menschen in der Schweiz sind heute nicht nur schlechter erreichbar, sie sind auch viel diverser, multikultureller und vielsprachiger, als sie das, sagen wir, 1848 waren. Es ist für den Bund deshalb viel schwieriger geworden, die ganze Bevölkerung mitzunehmen

und über neue Regeln und Bestimmungen zu informieren. Weil sie auch noch gegen Desinformation antreten, müssen Bund und Kantone lauter, klarer und prägnanter auftreten, um die Menschen zu erreichen. Doch damit geraten sie in Gefahr, die legitime politische Diskussion zu über-tönen.

Starke Medien und eine starke Stimme des Staates

Was nun? Am Kuddelmuddel der Gleichzeitigkeit kann man nichts ändern. So sind nun mal Krisen. Kurzfristig könnte der Bund die Kommunikation schärfen – wie und warum habe ich letzte Woche erläutert. Was dabei sicher helfen würde, ist eine Reduktion des Personals und der Rollen. Es sollten also weniger Menschen kommunizieren und jeweils möglichst nur in einer Rolle. Ganz schwierig wird die Kommunikation 2023, wenn Bundesrat Berset gleichzeitig auch noch Bundespräsident ist. Es wäre für die jeweils dritte Phase der Umsetzung deshalb hilfreich, wenn der Bund wieder einen Mr. oder eine Mrs. Corona hätte – eine Art Propagandaminister für Coronafragen. Denn gute Propaganda braucht der Bund weiterhin. Er muss seine Bevölkerung mitnehmen.

Langfristig wird es wichtig sein und bleiben, dass wir in der Schweiz über eine Vielfalt an journalistischen Medien verfügen, die alle zusammen mit Informationen möglichst die ganze Bevölkerung erreichen. Es bringt nichts, wenn die breite Masse erst in der Umsetzungsphase mit einem Thema in Kontakt kommt und sich dann erst dagegen weht. Wir brauchen deshalb einen starken Service Public, also ein Schweizer Radio und Fernsehen in allen Landessprachen und nicht nur im Radio und im Fernsehen, sondern auch im Internet. Und wir brauchen lokal und regional eine Vielfalt von journalistischen Angeboten, die in allen Stadien der demokratischen Auseinandersetzung darüber berichten. Ich persönlich glaube nicht, dass der freie Markt das finanzieren kann, weil der digitale Medienmarkt global ist und sich lokale und regionale Angebote nicht global skalieren lassen. Ich glaube deshalb, dass wir in der Schweiz die Medien fördern müssen wie die Landwirtschaft, damit unser Land jene Medien erhält, die es braucht.

Basel, 17. Dezember 2021, 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](#). Und wenn Sie den Wochenkommentar unterstützen möchten, finden Sie [hier](#) ein Formular, über das Sie spenden können.

PPS: Wenn Sie den Wochenkommentar nur hören möchten, gibt es jetzt hier eine Audioversion (noch im Experimentalstadium). Hier der Link auf die [Apple-Podcast Seite](#), Sie finden den Link aber auch auf meiner Homepage.

Quellen

Braun, Roger (2017): *Demo wird für SVP zur Hypothek*. In: Ostschweiz am Sonntag, 5. 3. 2017. S. 5. [; 17.12.2021].

Bundeskanzlei (2008): *Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 1. Juni 2008*. [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/erlaeuterungen_desbundesrates01062008.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates01062008.pdf; 17.12.2021].

Bundeskanzlei BK *Volksinitiative vom 11.08.2004 'Volkssouveränität statt Behördenpropaganda'*. In: admin.ch. [<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20080601/det533.html>; 15.12.2021].

Erb, Markus *Bürger für Bürger: Bulletin Nr. 71*. In: Bürger für Bürger. [<https://www.freie-meinung.ch/images/Bulletins/Bulletin%20Nr.%2071.pdf>; 16.12.2021].

Fedlex (2002): *Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)*. In: Admin.ch. [<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/de>; 17.12.2021].

Spenden für den Wochenkommentar ist jetzt so einfach wie bezahlen im Hofladen



Bequem mit TWINT bezahlen

Scannen Sie den QR-Code mit Ihrer TWINT App.

Geben Sie den Totalbetrag ein und bestätigen Sie Ihre Zahlung.