

Politische Kommunikation in der direkten Demokratie

Zentrales Element unserer direkten Demokratie ist die politische Einflussnahme der Stimmbürgerschaft. Doch wie gut informiert ist diese tatsächlich, wenn sie über die Geschehnisse des Landes entscheidet? Medien und Parteien haben bedeutenden Einfluss auf die Meinungsbildung. Ihre Inhalte kommunizieren sie über verschiedene Kanäle und ermöglichen so eine offene, politische Debatte.

Das Stimmvolk sei gefordert, an der Urne rational Stellung zu nehmen, damit am Ende annehmbare Entscheidungen resultierten. **Prof. Dr. Pierre Tschannen** vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern fragte in seinem Referat nach den rechtlichen Anforderungen, die das Bundesgericht im Hinblick auf das Ziel einer informierten Willensäußerung entwickelte.

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und ihre rechtlichen Konsequenzen

Ausgangspunkt ist Artikel 34 der Bundesverfassung, der die Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiert. Daraus leitet das Bundesgericht den Grundanspruch ab, nur unverfälschte Wahlen und Abstimmungen anzuerkennen. Dieser Anspruch, so Tschannen, richte sich an den Staat, «es ist also am Gemeinwesen dafür zu sorgen, dass nur saubere Wahlen und Abstimmungen rechtsgültig werden». Grundlage dafür ist ein offener Prozess der Meinungsbildung, aus dem schliesslich die informierte Willensäußerung hervorgeht.

Willensbildung: Die Medien als Bindeglied

Im Meinungsbildungsprozess seien die Medien das Bindeglied, das die Informationsfülle aufbereite, die sonst für den Einzelnen kaum zu bewältigen wäre: «Nur durch dieses Vorkochen werden dann effektiv politische Diskussionen am Stammtisch möglich», so Tschannen. Das Beunruhigende sei, «dass diese Vermittlerrolle rechtlich nur schwach gesichert ist». Das Bundesgericht sei lange davon ausgegangen, dass die Vielzahl der Pressetitel Gewähr genug sei für die Vielfalt an veröffentlichten Meinungen. Heute sei dies anders, es gebe in der Schweiz mit wenigen Ausnahmen kaum noch Meinungspresse. Doch sei hier vom Recht wenig zu erwarten: Für die Meinungsvielfalt müsse die Presse, beispielsweise mit Standesregeln, selber sorgen. Bei Radio und Fernsehen lägen die Dinge etwas einfacher, da gebe es Leitplanken in Form von Leistungsaufträgen und gesetzlichen Programmgrundsätzen.

Bedenklich seien vor allem Internetplattformen wie beispielsweise Facebook oder Twitter. Zur stimmrechtlichen Verantwortlichkeit solcher sozialer Netzwerke habe sich das Bundesgericht aber soweit ersichtlich noch nicht geäußert. Wie ist das zu werten? Tschannen wägt ab: Es resultierten zwar neue Diskurschancen, aber auch Intransparenz oder fehlende Kontrolle. Dies berge die Gefahr, warnte Tschannen, «dass sich instrumentalisierte Nutzer breit machen können, dass die politische Debatte manipuliert wird, gekaufte Klicks, gekaufte Posts und robotergenerierte Einträge. Und die Gefahr auch, dass ich mich nur noch mit Meinungen von Gleichgesinnten beschäftige, weil mir ja die Maschine das vorschlägt, was mich sowieso schon interessiert».

Willensäußerung: Hier gibt es keine Vorschriften

Stimmbürgerinnen und Stimmbürger «sollen vernunftgemäss entscheiden können, aber sie müssen es nicht». Die Grundlage dafür sei eine offene politische Debatte, denn «verständlich wird der Bürger nicht einfach so im stillen Kämmerlein», so Tschannen. Doch wie bringt man die Leute dazu, politische Vorgänge zu verstehen, ihre eigenen Interessen zu erkennen und ihre eigene Haltung auszudrücken? «Wir Juristen können das nicht, das Recht kann das nicht.» Das bedeute, dass die Demokratie zu einem guten Teil von ausserrechtlichen Bedingungen abhängt, betonte Tschannen, «und das sind Bedingungen, die der Staat nicht garantieren kann».

Direkte Demokratie sei aus seiner Sicht ein Wert an sich, für den sämtliche gesellschaftlichen Akteure verantwortlich seien – «wir brauchen den Willen zur Demokratie und dieser Wille muss immer wieder bestätigt werden». Dazu äusserte der Referent abschliessend drei Wünsche. Erstens: Mehr Widerspruch! «Die Interviews in der Schweiz sind mir zu brav. Man könnte heute doch mehr als faktenbasiert nachfragen.» Zweitens: Mehr Gewichtung, denn «der Eindruck ist schon der, dass die lautesten Akteure die dicksten Schlagzeilen bekommen». Als Drittes wünschte sich Tschannen, die Kommentarfunktion in den online-Medien «redaktionell etwas mehr zu begleiten als heute», um Missbrauch besser zu kontrollieren.

Schweizer Stimmbürger und Stimmbürgerinnen: Wissen sie, was sie tun?

Zur Informiertheit der Stimmbürgerschaft wisse man relativ viel, so **Prof. Dr. Adrian Vatter** vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Der Anteil an schlecht informierten, inkompetenten Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen liege bei 25-30%, während eine Mehrheit von 70-75% über die Vorlagen grundsätzlich Bescheid wisse. Der Informationsstand hänge dabei stark vom Kontext ab: Gehe es um alltagsferne, technische und wenig umstrittene Fragen, «dann ist der Anteil der Schlechtinformierten überdurchschnittlich hoch». Stünden hingegen stark umstrittene Vorlagen zur Diskussion, sei das Stimmvolk markant besser im Bild und der Anteil der schlecht Informierten reduziere sich auf «ein demokratieverträgliches Mass von rund 20 Prozent». Auch die Rechtsform der Vorlagen spiele für den Grad der Informiertheit eine Rolle, so Vatter. So seien die Faktenkenntnisse bei Initiativen deutlich höher als etwa bei obligatorischen Referenden, da sich erstere per se immer gegen die politische Elite richteten und deshalb umstrittener seien.

Parteien und Bundesrat als Begleiter im Entscheidungsprozess

«Trotz dem Siegeszug von Internet und sozialen Medien haben klassische Informationskanäle von Behörden, Parteien und Medien nach wie vor eine wichtige Rolle in der Wissensvermittlung.» Die Parteien könnten die Stimmbürgerschaft über Parolen, öffentliche Diskussionen und Kampagnen beeinflussen. Offizielle Parteiparolen würden aber selten direkt in einen Stimmentscheid einfließen, zieht Vatter sein Fazit. So würden die Parteien das Volk bei der Meinungsbildung nicht steuern sondern eher begleiten. Die Stimme des Bundesrates sei die unmittelbarste Einflussmöglichkeit und werde von rund 17% aller Stimmenden als wichtigsten Referenzpunkt bei der Meinungsbildung betrachtet. Das Bundesbüchlein habe durchaus einen Effekt auf das Stimmverhalten: «Die Bürger, welche die offizielle Informationsbrochure des Bundesrates konsultieren, stimmen auch eindeutig häufiger im Sinne der Regierung.»

«Sie wissen recht genau, was sie tun!»

Wie aber können auch schlecht informierte Personen sinnvolle Entscheidungen treffen? Wichtige Entscheidungshilfen seien in diesem Fall die Status Quo-Heuristik, bei der im Zweifelsfall das Vertraute dem Unbekannten vorgezogen werde oder die Parteienheuristik, welche die Befolgung einer bevorzugten Partei vorsehe, und nicht zuletzt auch die Vertrauensheuristik, bei welcher der Rat von sachkundigen Akteuren befolgt werde.

«Wenn es reicht, dass eine Person den Titel und den allgemeinen Inhalt der Vorlage kennt und das Stimmmotiv grob begründen kann, dann können wir heute sagen, ist die Mehrheit der Stimmbürger bei den meisten Vorlagen durchaus kompetent.» Stimmende seien deutlich besser informiert als Nicht-Stimmende, so Vatter zum Schluss: «Wir haben diesen selbstregulierenden Prozess, dass diejenigen, die sich besser informieren und politisch interessiert sind, eher an die Urne gehen und die andere Hälfte der Bevölkerung lieber zu Hause bleibt und den Stimmentscheid den gut Informierten überlässt». Die Stimmbürger wüssten daher recht genau, was sie tun, «was durchaus auch ein Qualitätsmerkmal unserer direkten Demokratie darstellt».

Guter Journalismus hat seinen Preis

Patrick Feuz, Chefredaktor der Tageszeitung «Der Bund», umschrieb zu Beginn seines Referates die Erwartungen an die Medien: Sie sollten Anwälte der Demokratie und Wächter gegenüber der Verwaltung sein, ein Bindeglied zwischen Staat und Öffentlichkeit. Seiner Meinung nach würden diese Erwartungen von den Medien erfüllt. «Ich halte gar nichts von den regelmässigen Abgesängen über den Qualitätsjournalismus», so der Chefredaktor und er doppelte nach «der gute Journalismus ist in den letzten Jahren sogar besser geworden!». Angesichts der Tatsache, dass News im digitalen Zeitalter überall und

jederzeit gratis erhältlich seien, müssten Bezahlmedien heute weit mehr bieten als früher. «Heute wissen die Leute dank Pushmeldung und Liveticker schon über die wichtigsten Bundesratsbeschlüsse Bescheid, bevor der Bundeshausjournalist zurück im Büro ist». Wenn der Journalist Leser für seinen Artikel gewinnen wolle, müsse er einen Mehrwert bieten: durch recherchierte Zusatzinformationen, durch Einordnung und Analyse. Recherchiert werde im heutigen Qualitätsjournalismus mehr als früher. Und dabei entpuppe sich die Digitalisierung oft als wichtiges Hilfsmittel. So könnten mit geeigneter Software Unmengen von Daten ausgewertet und durch Zusammenarbeit mit Journalisten aus anderen Ländern globale Verstrickungen aufgedeckt werden. Dies sei aber aufwendig und brauche viel Zeit und Geld: Ein gut recherchierter Artikel «hat seinen Preis», stellte Feuz klar. Der ökonomische Druck auf die Verlagshäuser sei jedoch enorm gestiegen. «Es ist just dieser doppelte Druck», der ökonomische und der gesellschaftliche, der den Journalismus besser gemacht habe, unterstrich der Chefredaktor. Trotzdem sei klar: «Die Bürgerinnen und Bürger werden schon recht bald Rechenschaft darüber abgeben müssen, was ihnen gute Medien wert sind, und ob sie wirklich alles gratis haben wollen.»

Parteien und Medien als «Meinungsmacher»

Wie auch die Medien würden die Parteien in der Bundesverfassung vorwiegend im Zusammenhang mit der Willens- und Meinungsbildung erwähnt, stellte **Martin Baltisser**, ehemaliger Generalsekretär der SVP, zu Anfang seines Referates fest. Allerdings müsse man klar unterscheiden: Die Parteien seien Akteure der Meinungsbildung während die Medien vorab meinungsbildenden Inhalte transportierten. Da sich heute ein zunehmender Teil der Meinungsbildung in den sozialen Medien abspiele, müssten sich die Parteien dort auch positionieren, um direkter an die Bürgerinnen und Bürger zu gelangen.

Tweets und Likes in der Parteikommunikation

Die rege Mitwirkung einer Partei in den sozialen Medien habe vor allem zwei Folgen: Erstens werde die Kommunikation dezentralisiert, laufe oft spontan ab und könne nicht mehr durch Parteizentralen kontrolliert werden. Zweitens könne über soziale Medien kein Parteiprogramm umfassend vermittelt, sondern nur zu bestimmten Thematiken Stellung bezogen werden. Eine starke Präsenz bedeute zudem nicht zwangsläufig einen hohen politischen Einfluss: «Ein wichtiger Aspekt ist natürlich, dass letztlich auch die Transmission in die reale Welt stattfinden muss. Eine Kampagne in den sozialen Medien hat keinen Selbstzweck, sie muss in der realen Welt ein Abbild finden, indem eben Leute an die Urne gehen oder indem ein Akteur dazu bewegt wird, sein Verhalten zu ändern.»

Farbe bekennen ist nicht mehr gefragt

Wegen dieser themenbezogenen und auf bestimmte Zielgruppen orientierten Kommunikationsweise würden sich immer weniger Schweizerinnen und Schweizer zu einer Partei bekennen. Man identifiziere sich nicht mehr mit Parteiprogrammen oder Ideologien, sondern bringe sich situativ ein. «Die Problematik manifestiert sich insbesondere auf kommunaler Ebene: Die Parteien sind immer weniger in der Lage, die politische Arbeit auf kommunaler Ebene sicher zu stellen», zeigte sich Baltisser besorgt. Warum sollte sich jemand in einer Partei engagieren, wenn alle Informationen öffentlich zugänglich seien und sich jeder in den sozialen Medien direkt Gehör verschaffen könne? «In Zukunft wird die Meinungsbildung noch komplexer, noch vielschichtiger, noch individueller, weil einfach sehr viele Effekte miteinander zusammenspielen. Und die zu berechnen ist ausserordentlich schwierig», betonte der Referent.

Sarah Beyeler und Doris Moser