

Diese Woche

Unser Wille geschehe

Könige der Demokratie: Die Bundesräte als Meinungsmacher und Propagandisten im Abstimmungskampf.

Die aktuelle Warnung vor dem Bundesamt: Wenn Sie in den nächsten Monaten freundliche ältere Herren wie Ernst Mühlemann, alt Thurgauer FDP-Nationalrat, Peter Briner, FDP-Ständerat aus Schaffhausen, Maximilian Reimann, Aargauer SVP-Ständerat, oder Hanspeter Thür, ehemaliger grüner Nationalrat (AG) und Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter, direkt oder indirekt via Medien auf die Vorteile des Schengen-Vertrags mit der Europäischen Union (EU) ansprechen sollten, dann werben diese netten Politiker nicht in eigenem Namen, sondern im Rahmen eines Konzepts. Genauer: als Mitglieder einer «Prominenten-Gruppe für Schengen», zusammengestellt und ferngesteuert von den Bundes- und Informationsbeamten des Integrationsbüros (IB), die die «innenpolitische Wahrnehmung der Bilateralen II» derzeit für «besorgniserregend» halten und daraus in einem vertraulichen «Info-Konzept Schengen/ Dublin» folgern: «Informationstätigkeit muss ausgebaut werden. Potenzial für einen Gesinnungswandel gibt es in erster Linie in der FDP und in geringerem Masse in der CVP mit je grossen Anteilen von Skeptikern.»

«Umfeldanalyse» und «Zielgruppendefinition» nennen die Werber und Public-Relations-Spezialisten solche geplante Willenslenkung. In der Demokratie sind diese gezielten behördlichen Propagandafeldzüge offiziell verpönt. Oswald Sigg, Bundesrat Moritz Leuenbergers neuer Politstrategie, meinte dazu in einer Analyse der Abstimmung über die bewaffneten Auslandseinsätze der Schweizer Armee 1: «Unsere Zielgruppe ist schlicht das Volk. Wir können nicht das Volk unterteilen quasi in Gute und Böse... Das können wir so nicht machen.»

Amtliche Mobilmachung für Schengen

Gemacht wird es trotzdem. Weil die Linke fast geschlossen für mehr gesamteuropäische Polizei ist und die neue Bürgerkontrolle via computerisiertes Schengener Informationssystem (SIS) freudig begrüsst, ist hier keine Nachhilfe nötig. Planvoll schieben die IB-Beamten stattdessen fast nur bürgerliche Politiker in die «Prominenten-Gruppe»: von der FDP etwa die Tessiner Abgeordneten Fulvio Pelli und Dick Marty oder die kantonalen Regierungsleute Dora Andres (Bern) und Jörg Schild (Basel-Stadt); von der CVP den Schwyzer Ständerat Bruno Frick (weitere werden laut Papier noch gesucht) sowie von der SVP die vertrauten Abweichler This Jenny, Glarner Ständerat, Hannes Germann, Ständerat aus Schaffhausen, und Brigitta Gadiant, Bündner Nationalrätin. Die von Bern bestellten Marionetten müssen gemäss Konzept «als Vertrauens- und Sympathieträger öffentlich für die Qualität des Abkommens eintreten».

Adrian Sollberger, Sektionschef im Integrationsbüro, der sich die als «vertraulich» klassifizierte Schengen-Kampagne ausgedacht hat, hat nicht viel Geld zur Verfügung, nur den üblichen jährlichen Kredit von 800000 Franken, sagt er. Im Jahr 2000, vor der Abstimmung über die Bilateralen I, wurde zwecks «Intensivierung» der Information das Budget kurzfristig auf 1,58 Millionen Franken aufgestockt. Seither sind die offiziellen Informationsbudgets selbst zu einem Politikum geworden und limitiert. Die Knappheit der ausgewiesenen Mittel zwingt die Europa-Missionare, verdeckt zu arbeiten, also alle denkbaren Organisationen einzuspannen und für die Vorlage werben zu lassen.

Konkret sieht die «Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Alliierten» und deren «Einbezug in [das] Kampagnenkomitee» so aus: Judith Fischer, Projektleiterin zur «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz» (Usis), hat dafür zu sorgen, dass sämtliche Polizeistellen der Schweiz mit Vorträgen, Artikeln und Kursen eingedeckt werden. Jean-Daniel Gerber, Chef des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), muss mit der Wirtschaft, insbesondere mit dem Bundeshaus-Lobbyisten der Schweizerischen

Bankiervereinigung, Kuno Hämisegger, Verbindung aufnehmen. Brigitte Hauser-Süess, Info-Chefin des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF), hat über Kontakte zu Jürg Schertenleib, Leiter des Rechtsdienstes der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, und mit «Artikeln, evtl. Vorträgen» die Flanke «Asylbereich» zu schliessen. Für die parlamentarischen Kommissionen organisieren die Bundesämter «Hearings und/oder Inforeisen».

Sollberger selbst stellt die «privilegierte Infovergabe, Mithilfe bei Veranstaltungen etc., je nach Bedürfnissen» an die junge FDP, die junge CVP und die junge SP sicher, hilft aber auch der Dauer-Juxkandidatin Kunigunde Grätzer (50) von der sogenannten Verfassungsschutz-Bewegung Graue Panther Schweiz (GPS) bei Veranstaltungen, um Senioren für Schengen zu gewinnen. Ebenso unterstützt er die Neue Europäische Bewegung (Nebs) und garantiert, dass die gesamte Tourismuslobby, namentlich Franz Steinegger (FDP), Präsident des Schweizer Tourismus-Verbandes, und Judith Renner-Bach (SVP), Direktorin des Verbandes, in der Verbandspost Hotel+Tourismus-Revue schengenfreundliche Artikel platzieren. Wenn die Leser(innen) der Annabelle im Frühjahr 2004 ein wundervolles Porträt von Monique Jametti Greiner, im Bundesamt für Justiz als Vizedirektorin zuständig für «Internationale Angelegenheiten», zu lesen bekommen, so ist auch diese vermeintliche journalistische Eigenleistung Teil der Bundesstrategie (unter der Rubrik: «Fraueninfo»).

Die Volkswirtschaft, das bundeseigene Hochglanzmagazin für Wirtschaftspolitik, wurde bereits mit Pro-Artikeln regelrecht zugepflastert. 19 Autoren von Bundespräsident Joseph Deiss (CVP) bis Gewerkschaftssekretär Rolf Zimmermann (SP) dazwischen keine einzige kritische Stimme preisen über 34 Seiten die Vorzüge der Bilateralen II und bereiten subtil die Beitrittsdiskussion vor: «Heteronomer Nachvollzug?» und «Der bilaterale Weg wird schwieriger».

Das Ziel der Grossoffensive in allen Medien und Verbänden haben Sollbergers Leute klar formuliert: «Schengen/Dublin muss das innenpolitische Negativimage abstreifen und von der Politik als das 'Winner'-Dossier entdeckt werden, das es zumindest sein könnte.» Ebenso einfach sind die «Messages», die gemäss Konzept repetiert werden müssen: «Dublin [...] bringt enorme wirtschaftliche Vorteile. Die Schengener Polizeizusammenarbeit erhöht die Verhaftungsrate [...] und bedeutet einen markanten Gewinn an Sicherheit. Die politisch heiklen Punkte sind Scheinprobleme.» Ein echtes Problem scheinen aber doch die Finanzen zu sein. Trotz der zum schönen Teil an Dritte ausgelagerten Kampagne steht in der ersten Phase der Operation Schengen die «Einleitung eines Antrags für einen Zusatzkredit» auf dem Programm. Denn die andern allenfalls betroffenen Ämter wollen ihre Budgetposten zur mentalen Bearbeitung der Bürger selbst verbrauchen.

Stimmungsmache beim Stimmvolk

Die Operation «Wir wollen nach Schengen» ist nämlich längst kein Einzelfall mehr. In den vergangenen Jahren hat sich in Bern eine merkwürdige Auffassung von direkter Demokratie durchgesetzt: Die Regierung hat direkt dafür zu sorgen, dass der Stimmbürger so stimmt, wie die Regierung es wünscht. Fast sämtliche Ämter sind durchdrungen von diesem Geist der behördlichen Propaganda. Immer mehr Leute sind dafür zuständig, immer mehr Steuergelder werden eingesetzt.

Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), das derzeit 3,8 Informationsleute (ordentlicher Etat: 6,4 Stellen) beschäftigt, betreibt dieses Jahr Asyl-Innenpolitik. Die Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch» der Schweizerischen Volkspartei denkbar knapp abgelehnt am 24. November 2002 hat tiefe Gräben sichtbar gemacht und offenbar ganz Bundesbern erschreckt. Darum stehen, neben dem üblichen Budget, dem BFF 528000 Franken für spezielle «Öffentlichkeitsinformation» zur Verfügung. Mit diesem Sonderzustupf wird allerdings weniger informiert als beeinflusst, wie die offizielle Erläuterung des Budgetpostens darlegt: Dank der halben Million soll nach dem äusserst kontroversen Abstimmungskampf die «Verbesserung des asyl- und migrationspolitischen Konsenses in unserm Land» erreicht werden.

Als Mittel dazu dienen: Die Texte der Bundesbroschüren Asylon, Asyl in der Schweiz sowie der Hauszeitung Piazza haben heuer diesem klaren politischen Ziel zuzudienen, heisst es auf Seite 457b im Voranschlag 2004 des Bundes. Überdies sollen «Unterlagen für den Schulunterricht» gestreut werden, um die behördlich angestrebte politische Einmütigkeit im Volk herbeizuführen; auch «im Bereich Internet ist mit einer Aktivitätszunahme zu rechnen»; «Messeauftritte» sollen schliesslich die direkte «Begegnung mit der Bevölkerung» herstellen.

Beruhigung, Einigkeit und Einverständnis mit der offiziellen Asylpolitik, um eine weitere Asylinitiative zu verhindern: Abgestützt wird diese Einflussnahme auf die Bevölkerung auf Artikel 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG). Wohl ein grober Irrtum; spielt aber keine Rolle. Das Geld wird offenbar blind bewilligt. Einige Seiten weiter vorn, unter Blatt 452a, legitimiert das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (Imes) sein Gesamtbudget von 2,45 Millionen Franken für «Kommissionen und Honorare» unter anderem mit dem Urnengang vom 26. September oder in geschliffenem Amtsdeutsch: «Aufwand [...] für Informationsaufbereitung im Rahmen der anstehenden Volksabstimmungen im Bereich Migration» sowie, ganz allgemein, «für Öffentlichkeitsarbeit» etc.

Einige hunderttausend Franken aus der Staatskasse, damit die zwei Vorlagen «Erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen der zweiten Generation» und «Bürgerrechtserwerb für die dritte Generation» von Volk und Ständen angenommen werden. Genauere Angaben über die gesetzlichen Grundlagen oder über die Verwendung der Steuergelder fehlen. Spielt keine Rolle, Routine in den Büros.

Zurückhaltung ist passé

Mittlerweile zählt die Bundesverwaltung im Bereich Information offiziell 286 Vollzeitstellen. Faktisch sind, wie das Westschweizer Magazin L'Hebdo im Detail nachgerechnet hat, rund 750 Beamte mit Informationsaufgaben befasst. Zum Vergleich: Den 750 Einrichtern stehen im Bundeshaus rund 125 akkreditierte Journalisten gegenüber. Die ausgewiesenen Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes beliefen sich letztes Jahr auf 73,6 Millionen Franken (ohne Übersetzungsdienste). Auch nicht mitgerechnet in diesem schönen Betrag ist die in Sachkrediten (etwa für die Neat) eingeschlossene Info-Arbeit.

Diese unablässige Einwirkung der Könige der Demokratie auf die aufzuklärende Volksbasis ist relativ jung. Noch in den siebziger Jahren hielt der Bundesrat sich vor Abstimmungen fast völlig zurück. Nur bei besonders wichtigen Vorlagen hatte die Landesregierung sich jeweils einen Spezial-Effort erlaubt. So reiste der legendäre EMD-Vorsteher Rudolf Minger im ganzen Land herum, um in den dreissiger Jahren seine Militärgesetzrevision durchzubringen (Aufrüstung vor dem Zweiten Weltkrieg). Ähnlich (aber erfolgloser) hatte Ludwig Forrer sich vor dem Ersten Weltkrieg für das KUVG engagiert. Ebenfalls mit grossem persönlichem Einsatz erreichte Aussenminister Giuseppe Motta 1920, dass die Schweiz dem Völkerbund beitrug.

In den siebziger Jahren exponierte der Bundesrat sich vor allem bei zwei Vorlagen: beim Kampf gegen die Schwarzenbach-Initiative gegen die «Überfremdung» und für den EWG-Vertrag. Doch selbst unter diesen besonderen Umständen zeigte die Regierung im Vergleich zu heute bloss low profile. Man beschränkte sich auf einige Auftritte im Land, am Radio und am TV wurde eine dreiminütige Erklärung verlesen, streng formalisiert und standardisiert. Vom Versand von Informationsmaterial oder der Teilnahme an Diskussionssendungen, Interviews oder Streitgesprächen sah man völlig ab. Beliebte war es höchstens, am Rande einer unpolitischen Veranstaltung (Schützen- oder Eidgenössische Schwing- und Älplerfeste) die Stimmbürger daran zu erinnern, dass eine Abstimmung anstehe. «Geht abstimmen, das ist eure Bürgerpflicht!», pflügten, neutral staatsmännisch, die Magistraten zu sagen. Keinem wäre es eingefallen, dem Souverän zu suggerieren oder zu befehlen, dass er ein Ja oder ein Nein einzulegen habe.

Besonders verpönt war es, dass Bundesräte sich in irgendeiner Weise zu Volksinitiativen äusserten. Diese galten als klarer Ausdruck des Volkswillens; die Regierung hatte diesen demokratischen Prozess nicht zu beeinflussen oder gar zu stören. Die politische

Überzeugungsarbeit war Sache des Parlaments, der Parteien oder Verbände. Der Bundesrat und die Verwaltung als Organisatoren der Abstimmungen blieben souverän.

Diese vornehme Zurückhaltung erleichterte die Kollegialität im Rat. Äusserst selten wurde eine Vorlage mit einem Bundesrat oder mit einem Departement identifiziert, so dass eine allfällige Niederlage in der Volksabstimmung kein persönliches Scheitern eines Bundesrates bedeuten musste was wiederum dem Binnenklima in der Regierung nur gut tat. Ergo stellte sich damals auch nie die Frage, ob ein Departementschef eine Vorlage, die er persönlich im Prinzip ablehnte, genügend begeistert vertrat. Niemand erwartete einen besonderen Einsatz oder einen Kraftakt.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre brach die neue Zeit an. Oswald Sigg, der damals in der Bundeskanzlei arbeitete, kann sich erinnern, wie er auf einer grossen Schweizer Karte in seinem Büro die Auftritte der Bundesräte im Abstimmungskampf koordinierte. Mit sieben verschiedenfarbigen Fähnlein (Nadeln) dokumentierte er die Auftritte jedes Bundesrates, um sicherzustellen, dass es zu keinen Doubletten kam und dass jede Region angemessen berücksichtigt wurde.

Die SRG spielt mit

Ein historischer Einschnitt war die Einführung des Abstimmungsbüchleins. Nachdem der Bundesrat seit den fünfziger Jahren vereinzelt sogenannte Bundesbüchlein herausgegeben hatte, wandte er sich ab 1978 regelmässig mit diesem Massenversand direkt an die Stimmbürger und erklärte seine Position. Zwei Motive waren ausschlaggebend. Ende der Siebziger war die Stimmbeteiligung markant gesunken; mittels besserer Information hoffte man, die Bürger wieder an die Urne zu locken. Zweitens erlebte das Mittel der Volksinitiative in den siebziger Jahren eine eigentliche Renaissance. Die Anti-AKW-Bewegung, die Umweltschützer usw. verlegten den politischen Kampf auf die Strasse. Die ausserparlamentarische Opposition führte zu einem gewissen Schulterchluss zwischen der Regierung und der bürgerlichen Parlamentsmehrheit: Die bedrängten Parteien liessen es sich nun eher gefallen, dass der Bundesrat sich politisch exponierte, eindeutig Stellung bezog, nicht länger über den Parteien thronte, sondern selbst zur Interessengruppe wurde. Eine belagerte Regierung glaubte sich zur Gegenwehr gezwungen.

Für den Versand eines Bundesbüchleins (fünf Millionen Exemplare in vier Landessprachen) gab es im Übrigen zunächst keine gesetzliche Grundlage, erst Ende der siebziger Jahre wurde das Bundesgesetz über politische Rechte verabschiedet. Ebenso selbstherrlich schloss der Bundesrat Anfang der achtziger Jahre ein Abkommen mit der SRG, das es ihm erlaubte, jederzeit Radio- oder Fernsehsendezeit zu beanspruchen. Heute ist dieses Privileg in der Konzession des regierungsnahen, ja-treuen Senders verankert.

Schliesslich bürgerte sich die Praxis ein, vor jeder Abstimmung eine grosse Pressekonferenz zu veranstalten, um den Standpunkt der Regierung bekannt zu machen. Je nach Bedeutung, welche die Regierung einer Vorlage gibt, treten sogar zwei oder drei Bundesräte vor die Medien (wie zum Beispiel für Bilaterale I). Und seit ein paar Jahren gilt ein Auftritt in der «Arena» des Schweizer Fernsehens als zwingend mit einer ganz privilegierten Rolle für die Magistraten.

Heute gehört zu den festen Bestandteilen jeder bundesrätlichen Abstimmungskampagne: die Produktion von «Informationsmaterial», «Argumentationskatalogen» und «Hintergrund-Dokumentationen»; die Zustellung des Bundesbüchleins, Medienkonferenzen, Auftritte vor Parteien und Interessierten, Interviews, Einsatz in der «Arena», Ansprachen auf allen SRG-Kanälen (Radio und TV) aller Sprachregionen. Legitimiert wird diese Propagandawalze mit der Verpflichtung zur Information, wie sie in der Bundesverfassung (Art. 180) und im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) festgeschrieben ist: «Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und Öffentlichkeit. Er sorgt für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren.»

Auf diese knappen Sätze werden millionenschwere Staatskampagnen abgestützt, die für gewöhnlich mit der (meist nie publizierten) Erforschung der Meinung der Bevölkerung beginnen: Generallieferant der vertraulichen Daten zur Denkweise der Schweizer, der Interpretationen des Materials und der Nennung geeigneter Massnahmen ist der Politologe Claude Longchamp mit seiner Gesellschaft «gfs.bern Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft». Kampagnen, die in schweizweit strahlende Auftritte (Schützen und Veteranen für den F/A-18 auf dem Bundesplatz) oder aber gezielte «Hintergrundgespräche» der Bundesräte mit den politisch eher arglos operierenden «Lokalmedien (Print, Radio und TV)» übergehen: Besonders aktiv an dieser regionalen Front sind die FDP- und CVP-Bundesräte. Kampagnen, die schliesslich in symbolhafte Events (Energievorlagen auf dem Gotthardpass) und in moralische Verurteilungen des politischen Gegners (faktisch der SVP) münden. Spezialist in dieser Disziplin ist Bundesrat Moritz Leuenberger.

Zum ersten Mal mit eigenem Material und verdeckten Zahlungen zog der Bundesrat 1986 in eine Abstimmungsschlacht. Die Regierung unterstützte zwei Befürworterkomitees der ersten Uno-Vorlage mit 73000 Franken, in Form von unentgeltlich fabrizierten Broschüren. Ein Vorgehen, das die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungskommission offiziell rügten, «obwohl es betragsmässig nicht um bedeutende Summen ging». Im Vorfeld hatte der Bundesrat noch versichert, dass er nur «für eine bestmögliche Information der Stimmbürger besorgt» sei, «der eigentliche Abstimmungskampf Aufgabe der Parteien und der politischen Gruppen» sei, die er «finanziell nicht unterstützen» werde.

Trotz der parlamentarischen Schelte setzte der Bundesrat, genauer Aussenminister Joseph Deiss, vor der zweiten Uno-Abstimmung vom März 2002 insgesamt gegen 2,5 Millionen Franken ein nachdem bereits die Bundesverwaltung intern die nötigen Unterschriften zur Einreichung der Uno-Initiative gesammelt hatte. In enger Absprache mit dem Wirtschaftsdachverband Economiesuisse fuhr das Ministerium zunächst im Hinblick auf die parlamentarische Beratung des Geschäfts eine Image-Kampagne hoch, in Form regelmässiger Inserate. Halbstündige Filmkassetten über die Aktivitäten der Schweiz innerhalb der Uno wurden gratis an die Lokal-TV-Stationen abgegeben, Ausstellungen gestaltet. Journalisten konnten EDA-Reisen an «verschiedene Brennpunkte nach New York, nach Genf etc.» buchen. Bekannte Uno-Exponenten wurden auf eine «Road-Tour durch die Lokalfernseh- und Lokalradiostationen» geschickt. Ein ganzes Bündel von unverfrorenen Aktionen, das selbst offensive Informationsbeamte anderer Departemente als «übrissen» bis «unzulässig» bezeichneten, das inzwischen aber öffentlich kaum mehr in Frage gestellt wird.

Orchestrierte «Spontaneität»

Mittlerweile ist der Einsatz aller denkbaren Mittel, weil erfolgreich, politischer Alltag geworden. Um die Armee-Abstimmungen, lanciert durch die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), zu bodigen, wurden fast hemmungslos Bundesmittel verbrannt und Vereine missbraucht. Drahtzieher im Hintergrund war stets Daniel Eckmann, der eine neue Dimension der Suggestion in die Schweizer Politik gebracht hat. Für die «Diamant»-Feiern von 1989 (50 Jahre nach der Generalmobilmachung) wurden ganze WK-Verbände zur Organisation aufgebeten, Heerscharen von Aktivdienstlern zu den Erinnerungsorten gefahren und dort auf Staatskosten verköstigt. Der Diamant-Erfinder, Oberst Friedrich Nyffenegger, versprach zwar zu viel: «Dank meiner Kampagne werden wir die GSoA-Initiative unter 10 Prozent drücken.» Am Ende stimmten knapp 37 Prozent der Bürger dafür.

Trotz diesem Rückschlag machte die Methode Schule. 1993, als über die GSoA-Initiative zur Verhinderung des Kaufs der F/A-18-Jets zu befinden war, marschierten in der kritischen Phase 30000 Schützen und Senioren («der Landsturm») auf den Bundesplatz, um für das neue Flugzeug zu demonstrieren. Herzlich begrüsst wurden die Manifestanten «spontan vom zufällig anwesenden» (Eckmann-)Bundesrat und Verteidigungsminister Kaspar Villiger (FDP).

Als Villigers «Delegierter für Kommunikation» systematisierte Eckmann solche Aktionen in einen stets einsatzbereiten Info-Apparat, der nicht nur kräftig ausgebaut wurde, sondern mit

den modernsten Mitteln arbeitete (Fact-Sheets, Website, Events etc.). Eckmanns Dienst für Öffentlichkeitsarbeit wurde zum Modell für alle Departemente, seine Methoden der neue Standard in Bern, seine Power zum neuen Machtfaktor in der Schweiz. Auf dem Höhepunkt erreichte das Duo Villiger/Eckmann den Status einer eigenen linksbürgerlichen Partei: Gegen die FDP und die bürgerliche Klientel und Seite an Seite mit Gewerkschaftern bekämpften die beiden etwa mit Erfolg die Hauseigentümer-Initiative; sie hatten die schlappen Parteien ausgebremst. Erst mit dem brutalen Nein zur «Stiftung Solidarität» endete diese Erfolgsstory. Dabei hatten Villiger/Eckmann das Geschäft jahrelang mit Hunderttausenden von Franken begleitet und mit Walter Schmid (genannt «Goldschmid») einen versierten Projektleiter und begnadeten Lobbyisten eigens in die Bundesverwaltung geholt. Ein Dämpfer war auch die Abstimmung über das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG), als Bundesrat Leuenberger Hochglanzbroschüren verteilen liess und selbst seine sonst im Dornröschenschlaf verharrende Dienststelle «Eidgenössisches Starkstrominspektorat (Esti)» grossflächig Inserate schaltete.

Der Appell an die Moral wirkt

In der Regel aber zahlte sich das Engagement von oben aus, wie die Analyse der Abstimmung über die bewaffneten Auslandseinsätze beweist. Im Mai 2001, zwei Wochen vor dem Urnengang, vermeldeten die in Auftrag gegebenen gfs-Umfragen, dass der Bundesrat mit dieser zur Öffnungsfrage hochgeschaukelten Vorlage in eine böse Niederlage gegen Christoph Blocher und seine SVP-Mehrheit fahren könnte. Die Nervosität im Bundeshaus machte schierer Panik Platz. Und der Bundesrat beschloss, dass Präsident Moritz Leuenberger zehn Tage vor dem Abstimmungstermin den Stil der Gegner geisseln soll, was dieser vor dem Kongress der Eisenbahner in einem für die Schweiz einmaligen Votum tat. Er kritisierte die Nein-Plakate, die an «unselige Zeiten» erinnerten, als «menschenverachtend»: Die politische Kultur der Schweiz werde in einer Weise vergiftet, die nicht mehr tolerierbar sei. Diese hochstehende politische Kultur zu retten, indem man den Gegnern kur-zerhand faschistische Methoden vorhielt, war jedoch nur das eine Anliegen: «Und dann ging es auch darum, nach dem Nein zu den Blauhelmen zu vermeiden, dass Blocher gewinnt; das war ebenfalls ein wichtiges politisches Signal», sagte Regierungssprecher Achille Casanova. Alle Anständigen sagten auf jeden Fall brav ja, was gerade mal 51 Prozent aller Stimmen ergab.

Im gleichen Stil agierte Leuenberger kürzlich in Olten an der Secondo-Landsgemeinde zur Unterstützung der erleichterten Einbürgerung. Der Bundesrat verhöhnte alle als mittlere Trottel, die den Inhalt der beiden Vorlagen nicht innert ein paar Minuten begriffen – also noch immer nein sagten. Obwohl klar Partei im politischen Geschäft, spielt der Bundesrat immer häufiger die Rolle der unangreifbaren moralischen Überinstanz. Bis jetzt immer mit Applaus und dem gewünschten Effekt an der Urne.

Der Schock der Militärvorlage führte dazu, dass der Bundesrat und seine Texter sich neue Kompetenzen gaben. Als pauschale Begründung für die nochmalige Aufrüstung diente der Hinweis auf die enormen Mittel, welche die SVP sowie ihre verbündeten Organisationen und Personen in einen Feldzug stecken könnten. Ohne demokratischen Prozess, allein gestützt auf die Gutachten zweier Professoren, schrieb eine Arbeitsgruppe der Informationsdienste (AG KID) sich die generelle Kompetenz zu, inskünftig fast alles machen zu dürfen, was den politischen Zielen des Bundesrates diene 2: Corporate Design bei längerfristigen Aktionen, auch E-Mail-Versand oder Inserate und Plakate bei «Themenkampagnen». Der durchaus interessierte Bundesrat segnete diese Generalvollmachten im Winter 2001 ab.

Seither ist fast alles, was der Bund unternimmt, zunächst «Information». Täglich greifen die Informationsdienste zum Telefonhörer, um sich in Konferenzgesprächen gegenseitig aufzudatieren und sich tagespolitisch abzusprechen. Etwa einmal im Monat trifft man sich physisch; unter dem Vorsitz von Achille Casanova wird die längerfristige Informationstaktik «koordiniert». Kürzlich fand, bereits ein schönes Jubiläum, die 800. gemeinsame Sitzung der Informationsführer statt.

Weil alles, was Bundesbeamte tun, einmal Gegenstand einer Volksabstimmung werden kann, wird aus jedem Auftrag eine vorbereitende Kampagne, unterhält jedes Bundesamt

eine dafür geeignete Equipe. Ein Beispiel: Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) macht Anti-Aids- (9,17 Millionen), Anti-Alkohol- (3,85 Millionen), Anti-Tabak- (5,93 Millionen), Anti-Drogen-Kampagnen (7,17 Millionen), betreibt allgemeine Prävention (9,22 Millionen) mit den Elementen «Förderung der Suchtprävention und Gesundheitsförderung in den Lebenswelten (Settings) der Schule» bis «Stillförderung» und «Migration und Gesundheit». Ganz neu auf der Agenda und im Budget: der Kampf des Bundes gegen die Fettleibigkeit mit dem mittelfristigen Ziel einer Fettsteuer.

Seit Anfang Jahr unterhält der Bund ein Büro für Behindertengleichstellung, das mit dem Einstiegs kredit von 700000 Franken aufklärt und die öffentliche Meinung lenkt. Als Vorbild kann das Gleichstellungsbüro (Frauenbüro) gelten, das bei einem jährlichen Etat von sieben Millionen Franken angekommen ist. Dagegen nimmt sich das Budget, das Finanzminister Hans-Rudolf Merz (FDP) zur Verfügung steht, um den komplizierten Neuen Finanzausgleich (NFA) durchzuboxen, nachgerade bescheiden aus: 31000 Franken für 24000 Newsletters und 27000 Info-Broschüren allerdings exklusive Honorar für den federführenden PR-Spezialisten und früheren Journalisten Kenneth Angst.

Für jede Staatstätigkeit, auch die umstrittenen, existiert mittlerweile ein apologetisches Vierfarbenzirkular: Schweiz global preist die Aussenpolitik, poliorbis auch, forum raumentwicklung die Raumplaner, Umwelt das Buwal, Forum Z. den Zoll, focus die Gesundheitsförderer, Swiss Peace Supporters die Auslandsoldaten, Eine Welt die staatlichen Entwicklungshelfer oder suisseurope die Europapolitik.

Die Broschüre Soziale Sicherheit des Bundesamtes für Sozialversicherung stellt die Nummer 4/2004 unter das Thema «Ja zum bezahlten Mutterschaftsurlaub» mit Beiträgen aller Sozialpolitiker des Bundes: Bundesrat Pascal Couchepin, Yves Rossier, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, samt seinen Spezialisten, Profiteur Pierre Triponez, FDP-Nationalrat und Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes. Alles auf 23 Seiten inklusive herziges Bébé-Bild, alles finanziert durch Steuergelder und politisch doppelt abgesichert, indem auf zwei Seiten Gegner Ueli Maurer (SVP) kurz Widerspruch üben darf.

Neben diesen dicken Informationsteppichen setzt man auf diskretes Outsourcing. Verbände, die jederzeit im Sinne der Behördenmeinung aktiv werden können, werden mit Subventionen unterstützt, so etwa die Dachverbände der Familienorganisationen (werben derzeit engagiert für die Mutterschaftsversicherung) mit jährlich 1,5 Millionen oder die militärischen Milizverbände (Schweizerische Offiziersgesellschaft und die regionalen Militärvereine), welche fast als Letzte noch die taumelnde Armee XXI und insbesondere die bewaffneten Auslandeinsätze verteidigen.

Eine ganz spezielle Auslagerung hat bereits vor Jahren das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft erfunden. Die PR-Truppe mit dem Namen «Science et Cité» darf heuer 3,2 Millionen verbrauchen: zwecks «Stärkung des Dialogs zwischen Wissenschaft und Gesellschaft, Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses über Ziele und Wirkung der Wissenschaft bzw. über Anliegen, Bedürfnisse und Bedenken der Gesellschaft». Etwas kürzer und klarer gefasst: «Science et Cité» macht Werbung für die jährlich um rund 5,5 Prozent ansteigenden Budgets für die neuen und alten Hochschulen, hierzulande und anderswo.

Redaktoren in Versuchung

Der Kulturwandel ist eklatant. 1990 waren sämtliche Informationsdienste des Bundes noch hierarchisch unbedeutende Kleinsteinheiten und hiessen schlicht «Presse- und Informationsdienst». In der Zwischenzeit unterhält die Bundeskanzlei eine ganze Sektion «Information und Kommunikation» mit einem eigenen Zweig «Beratung Öffentlichkeitsarbeit für die Bundesverwaltung». Das Departement des Innern, das Finanzdepartement, das Volkswirtschafts- und das Militärministerium haben ihre Dienste in «Kommunikation» umbenannt. Bundesrat Moritz Leuenbergers «Kommunikations»-Leute sind einem «persönlichen Stab des Departementsvorstehers» beigestellt, der unter der Leitung des Kommunikationsprofis Oswald Sigg die Strategien der Öffentlichkeitsarbeit entwirft. Nur im EDA und im EJPD heisst die Info noch «Information» und «Informationsdienst».

Die Mutation der Bezeichnungen ist mehr als ein Wortspiel. Die Lehre unterscheidet klar zwischen passiver, reaktiver «Information», die Interessierten blosse Fakten, Statistiken und Dokumente ohne Wertung zur freien Verfügung liefert, und der proaktiven «Kommunikation», die ein klares (politisches oder geschäftliches) Ziel verfolgt. Die meinungsbildenden Kommunikatoren halten in Bern die Büros.

Die Eskalation kennt vorläufig keine Grenzen: Am 4. September platzierte Bundespräsident Joseph Deiss (CVP) seine Abstimmungsparolen «dreimal ein Ja und einmal ein Nein» sogar als Artikel in der Berner Zeitung, samt Bild. Ein Testlauf auch für den Schweizer Journalismus, denn Deiss verzichtete grosszügig auf ein Honorar für seine Bemühungen, die Stimmbürger im bundesrätlichen Sinne zu beeinflussen. Das dürfte andere Medien auf den Geschmack bringen, das Nachdenken über die Abstimmungsfragen und die Schweiz generell an die mit Steuergeldern schreibenden Chefbeamten und Bundesräte auszulagern.

Die Propagandawelle, die fast ungebremst von Bern aus auf die Bürger losrollt, ist nicht nur Ausdruck der Schwäche der Parteien, die sich in Abstimmungskämpfen mittlerweile argumentativ und finanziell ganz auf den Bundesrat verlassen. Sie zeigt auch die Schwäche der Medien, die der Regierung jeden Zugang in die an sich redaktionell verantworteten Text-, Bild- und Tonteile gestatten. Nur darum denkt im Bundeshaus niemand ernsthaft daran, bundesrätliche Informationsinserate zu schalten. «Ich bin ein Gegner des gekauften Raumes», erklärte Ruedi Christen, während der Uno-Kampagne Deiss' Informationschef, in der Analyse der Militärgesetz-Abstimmung 1: «Wir haben eine so starke und so attraktive Stellung, dass wir mit dem eine gute Alternative zum gekauften Raum haben.»

Als Propagandist der eigenen Meinung hat der Bundesrat in den letzten Jahren meist triumphiert. Er wird die Masche in der Schlacht um Schengen darum wiederholen. Etwas reflektiertere Leute beginnen allerdings, die Kehrseite zu thematisieren. «Es ist gefährlich, wenn der Bundesrat zu viel machen würde, wenn er zu emotional wird», warnt Achille Casanova, Sprecher der Regierung 2: «Denn er muss, wenn nicht direkt geliebt werden, so doch glaubwürdig sein auch für die Leute, die Nein gestimmt haben [...]. Macht er zu viel, und macht er wiederholt zu viel gegenüber der gleichen Bevölkerungsgruppe, dann distanziert sich diese Bevölkerungsgruppe vom Bundesrat [...]. Lieber eine Abstimmung verlieren, als die Leute zu sehr persönlich zu verletzen, innerlich zu verletzen.»

Für Politbeobachter Iwan Rickenbacher, in den neunziger Jahren CVP-Generalsekretär, hat die Landesregierung sich das Glaubwürdigkeitsproblem bereits eingehandelt: «Es ist nicht gut, wenn der Bundesrat sich dermassen stark exponiert. Er hat viel von seiner Reputation und Exklusivität eingebüsst.»

1 Fischer, Nadja: «Wir sind noch einmal davongekommen.» Der Bundesrat im Abstimmungskampf zu den Militärvorlagen: Informationspolitik und Präsentation in der Presse. Liz-Arbeit, Uni Basel, 2001

2 Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID): Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Bern, 2001