

03.436

**Parlamentarische Initiative  
Faire Abstimmungskampagnen  
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates**

vom 7. Mai 2009

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe für ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes und für eine Verordnung der Bundesversammlung über die unentgeltliche Sendezeit vor Volksabstimmungen. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Erlassentwürfen zuzustimmen.

7. Mai 2009

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Gerhard Pfister

---

## Übersicht

*Verschiedene Kampagnen zu eidgenössischen Volksabstimmungen der jüngeren Vergangenheit sind stark durch Interessengruppen geprägt worden, die mit hohem Mitteleinsatz eine starke mediale Präsenz erreicht haben. Im Gegensatz dazu haben die Parteien als traditionelle Meinungsträger bei der Meinungs- und Willensbildung zu Sachfragen tendenziell an Einfluss verloren. Gleichzeitig stehen auch die für einen Urnengang verantwortlichen Initiativ- und Referendumskomitees bisweilen vor der Schwierigkeit, dass finanzpolitisch wenig relevante oder im Parlament kaum bestrittene Vorlagen in den Medien wenig Aufmerksamkeit finden. Die demokratiepolitischen Voraussetzungen für faire Abstimmungskampagnen haben sich somit in verschiedener Hinsicht verschlechtert.*

*Mit dem vorliegenden Entwurf für ein «Bundesgesetz über die Mitwirkung der Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes» präsentiert die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) gesetzliche Grundlagen, die in den eidgenössischen Abstimmungskämpfen für mehr Fairness sorgen sollen. Wer an der Entstehung einer Vorlage, über die abgestimmt wird, im Parlament politisch massgebend mitgewirkt hat, und auch wer durch eine Initiative oder ein Referendum einen eidgenössischen Urnengang bewirkt, soll seine Position in der Öffentlichkeit auch dann zur Geltung bringen können, wenn nur bescheidene finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.*

*Deshalb sollen im Parteienregister eingetragene Parteien, die in der Bundesversammlung in einer Fraktion organisiert sind und mit ihnen die für die betreffenden Urnengänge verantwortlichen Initiativkomitees oder Trägerschaften von Referenden kostenlose Sendezeiten für Werbespots in bestimmten Radio- und Fernsehprogrammen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft sowie in den Programmen der Veranstalter mit Konzession und Gebührenanteil erhalten.*

*Die Kommissionsvorlage beinhaltet Teilrevisionen von drei Gesetzen (Vorlage A) sowie den Entwurf einer Ausführungsverordnung der Bundesversammlung (Vorlage B):*

- Im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) werden die Ansprüche der Parteien und der Initiativ- und Abstimmungskomitees, die Verpflichtung zur Ausstrahlung sowie die Verantwortlichkeit der Bundeskanzlei für die Zuteilung der Sendezeit verankert. Hier finden sich zudem die Bestimmungen über Produktion und Finanzierung, über die inhaltlichen Mindestanforderungen an die Spots sowie die Delegationsnorm für eine Ausführungsverordnung der Bundesversammlung.*
- Im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) werden die Modalitäten zu Auf-  
sicht und Beschwerde gegenüber vorgesehenen und bereits ausgestrahlten  
Abstimmungsspots sowie gegenüber den verpflichteten Veranstaltern gere-  
gelt.*

- 
- *Im Bundesgerichtsgesetz (BGG) wird die Beschwerdefähigkeit der Verfügungen der Bundeskanzlei über die Zuteilung der Sendezeit im Sinne einer Stimmrechtsbeschwerde verankert.*
  - *In der Verordnung der Bundesversammlung schliesslich werden die maximale Sendezeit für die Spots definiert, die Einzelheiten zur Verteilung der Sendezeit unter und zwischen den Parteien und Komitees geregelt, die zur Ausstrahlung verpflichteten Programme bezeichnet sowie die Modalitäten der Ausstrahlung festgelegt. Die Werbespots von jeweils höchstens 30 Sekunden Dauer sollen im Zeitraum vom fünftletzten bis zum zweitletzten Samstag vor eidgenössischen Urnengängen in den verpflichteten Radio- und Fernsehprogrammen zur Hauptsendezeit ausgestrahlt werden und je Programm maximal 63 Minuten Sendezeit beanspruchen.*

*So sehr die Kommission ihren Vorschlag für neue gesetzliche Regelungen für notwendig erachtet, so sehr will sie diesem neuen Recht enge Grenzen setzen. Es ist ihr ein grosses Anliegen, dass der Einsatz des neuen Informations- und Werbemittels in einem moderaten Ausmass erfolgt. Eine Übersättigung der Radio- und Fernsehkonsumierenden mit politischen Werbebotschaften wäre kontraproduktiv.*

*Neben der Erarbeitung dieser Gesetzesvorlage hat die Kommission im Rahmen von Gesprächen mit der Bundeskanzlei und den Schweizerischen Bundesbahnen Zugeständnisse zur Einrichtung weiterer medialer Plattformen erwirken können, die geeignet sind, die Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu verbessern. Die Ergebnisse dieser Gespräche werden im Kapitel zur Entstehungsgeschichte dieser Vorlage zusammengefasst.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>5834</b>
<b>1 Entstehungsgeschichte</b>	<b>5838</b>
1.1 Die parlamentarische Initiative Gross Andreas vom 20. Juni 2003	5838
1.1.1 Das Anliegen der parlamentarischen Initiative	5838
1.1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates	5838
1.2 Parlamentarische Bemühungen um mehr Fairness in Abstimmungskampagnen	5839
1.3 Mandat der SPK	5840
1.4 Die Ausarbeitung der Vorlage durch die Subkommission	5840
1.4.1 Die Arbeiten der Subkommission im Überblick	5840
1.4.2 Neue Plattformen in Druckerzeugnissen der Bundeskanzlei	5841
1.4.3 Kostenlose Plakatierung und Live-TV-Politsendungen in grösseren Bahnhöfen der Schweizerischen Bundesbahnen	5842
1.4.4 Anhörungen der SRG ohne befriedigende Resultate	5843
1.4.5 Breiter Konsens für eine Gesetzesänderung	5845
1.4.6 Ergebnisse der Vernehmlassung	5845
1.4.7 Neugestaltung der Vorlage	5845
<b>2 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5846</b>
2.1 Bedeutung der politischen Parteien in der direkten Demokratie	5846
2.1.1 Parteienartikel in der Bundesverfassung	5846
2.1.2 Erosionstendenzen der Parteien	5847
2.1.3 Parteienförderung in der Schweiz und in Europa	5847
2.1.4 Neue gesetzliche Grundlagen für mehr Fairness in Abstimmungskampagnen	5848
2.2 Schaffung der Grundlagen für die Anspruchs-berechtigung im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)	5849
2.2.1 Einleitung	5849
2.2.2 Keine Spots bei Nationalratswahlen	5850
2.2.3 Die Akteure bei Sachabstimmungen: Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees	5851
2.2.4 Die Verantwortung für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	5851
2.2.5 Unterschiede zwischen Volksinitiative und Referendum	5852
2.3 Kriterien für die Bemessung des jeweiligen Sendeanteils	5852
2.3.1 Unanwendbarkeit bei Nationalratswahlen	5852
2.3.2 Volksabstimmungen	5853
2.3.3 Fakultatives Volksreferendum	5853
2.3.4 Kantonsreferendum	5853
2.3.5 Volksinitiative	5854
2.3.6 Fazit	5854
2.3.7 Einwände und Gegenargumente	5855
2.3.8 Zur Reihenfolge der Ausstrahlungen	5855
2.4 Regelung der Aufsicht im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG)	5855

<b>3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>5856</b>
3.1 Bundesgesetz über die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (Vorlage A)	5856
3.1.1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)	5856
3.1.2 Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio- und Fernsehen (RTVG)	5863
3.1.3 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)	5866
3.2 Verordnung der Bundesversammlung über die unentgeltliche Sendezeit vor Volksabstimmungen	5866
<b>4 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>5870</b>
4.1 Auswirkungen auf den Bund	5870
4.2 Auswirkungen auf Private	5870
<b>5 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>5871</b>
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	5871
5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5872
5.3 Erlassform	5873
 A	
<b>Bundesgesetz über die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (Entwurf)</b>	<b>5875</b>
 B	
<b>Verordnung der Bundesversammlung über die unentgeltliche Sendezeit vor Volksabstimmungen (Entwurf)</b>	<b>5881</b>

# Bericht

## **1 Entstehungsgeschichte**

### **1.1 Die parlamentarische Initiative Gross Andreas vom 20. Juni 2003**

#### **1.1.1 Das Anliegen der parlamentarischen Initiative**

Die von Nationalrat Andreas Gross am 20. Juni 2003 eingereichte Initiative verlangt, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) so geändert wird, dass das gesetzlich Mögliche für faire Abstimmungskampagnen verwirklicht wird und die öffentliche Meinungs- und Willensbildung primär von den Parteien mitgestaltet werden kann. In seiner Begründung wies der Initiant auf die Erfahrungen der Abstimmungskämpfe in der jüngeren Vergangenheit hin, die deutlich gemacht haben, dass in Bezug auf Fairness sowie auf die Bedeutung der Parteien gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe.

Durch die Mitunterzeichnung der Initiative durch weitere drei Mitglieder der Staatspolitischen Kommission aus den Delegationen der Bundesratsparteien SVP, CVP und FDP wurde verdeutlicht, dass dem Anliegen der Initiative parteiübergreifend eine hohe staats- und demokratiepolitische Bedeutung beigemessen und der gesetzgeberische Handlungsbedarf anerkannt wird.

#### **1.1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates**

Die Kommission beschäftigte sich an mehreren Sitzungen mit der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative und beantragte ihrem Rat am 28. Januar 2005 mit 16 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dieser Folge zu geben.

Eine Mehrheit der Kommission anerkannte die Grundproblematik, dass die Abstimmungskämpfe zunehmend von finanzkräftigen Gruppierungen beherrscht werden, die Partikulärinteressen verfolgen, während die Parteien als Hauptträger der Meinungs- und Willensbildung des Volkes immer mehr in eine untergeordnete Rolle gedrängt werden.

Da aus dem Initiativtext nicht hervorgeht, wie die Problematik angegangen werden sollte, präsentierte der Initiant nach informellen Gesprächen mit verschiedenen Kommissionsmitgliedern eine Reihe von möglichen Lösungsansätzen. Auf gesetzgeberischer Ebene wurde als Hauptstossrichtung die unentgeltliche Ausstrahlung von Fernseh- und Radiospots der Parteien vor eidgenössischen Volksabstimmungen definiert. Als weitere Massnahmen wurden die Plakatierung an Bahnhöfen sowie eine verbesserte Präsentation der Parteien in den Abstimmungs- und Wahlmaterialien und anderen offiziellen Druckerzeugnissen des Bundes ins Auge gefasst.

Die Kommissionsminderheit anerkannte zwar teilweise die Problematik der zu starken Präsenz finanzkräftiger Interessengruppen, vertrat jedoch die Ansicht, dass Fairness in Abstimmungskampagnen nicht gesetzlich vorgeschrieben werden könne. Letztlich seien es die Stimmberechtigten, die überdimensionierte oder unfaire Kampagnen zu beurteilen hätten. Den Parteien würden in den Diskussionssendungen der

elektronischen Medien eine ausreichende Anzahl geeigneter Plattformen zur Verfügung gestellt, um ihre Argumente darzulegen. Solche Diskussionssendungen seien für die Stimmberechtigten zudem attraktiver als Parteienspots.

Da die Initiative noch vor dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 eingereicht worden war, wurde sie bei der Vorprüfung nach den Regeln des früheren Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) behandelt und gemäss Artikel 21<sup>ter</sup> GVG dem Nationalrat zum Beschluss unterbreitet. Bei der Beratung der Initiative durch das Ratsplenum am 1. März 2005 wurde von verschiedener Seite betont, dass Fairness in Abstimmungskampagnen vor allem durch die politischen Parteien sicherzustellen sei, deren Argumente in den Abstimmungskämpfen besser zur Geltung zu bringen seien.

Der Nationalrat folgte am 1. März 2005 mit 106 zu 66 Stimmen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und beauftragte dadurch die SPK, eine Vorlage im Sinne der Massnahmen zu erarbeiten, welche die Kommission bereits in ihrem Vorprüfungsbericht skizziert hatte.

## **1.2                    Parlamentarische Bemühungen um mehr Fairness                           in Abstimmungskampagnen**

Das Anliegen, bei eidgenössischen Abstimmungskampagnen für mehr Fairness und Transparenz zu sorgen, war bereits 1999 Gegenstand einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Andreas Gross (99.430 Pa.Iv. Gross Andreas. Abstimmungskampagnen. Offenlegung höherer Beiträge). Dieser Initiative, welche die Offenlegung höherer Geldbeiträge verlangte, hatte der Nationalrat am 11. November 1999 Folge gegeben. Am 19. März 2004 schrieb er sie jedoch ab, weil die mit der Umsetzung beauftragte SPK trotz umfangreichen Arbeiten zu keinem befriedigenden Resultat gelangt war. Eine Subkommission der SPK hatte mehrere Modelle zur Umsetzung der beabsichtigten Offenlegung geprüft. Keines davon stellte sich jedoch als praktikabel heraus: Das Modell «Deklarationspflicht» scheiterte an der notwendigen, aber fehlenden Durchsetzbarkeit von Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbefolgung. Modelle für positive Anreize wie «Steuererleichterungen» oder «Radio- und Fernsehsendezeit» erwiesen sich als technisch oder rechtlich ungeeignet. Die einzige Idee, die weiterverfolgt und gesetzestechisch umgesetzt wurde, war das Modell «Zugang zu Werbefläche». Dieses sah vor, dass einen Teil seiner Kosten für Inserate und Plakate vom Bund zurückerstattet erhalten sollte, wer seine betreffenden Spendenbeiträge offen legt. Auch dieser Ansatz wurde verworfen, weil bei diesem Modell insbesondere die Schaffung unerwünschter Anreize befürchtet und zudem die Durchsetzbarkeit der vorgesehenen Kontrollmechanismen angezweifelt wurde. Da somit keines der Modelle als zielführend erachtet wurde, verzichtete der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission darauf, weiter nach geeigneten Umsetzungsmöglichkeiten zu suchen, und schrieb die Initiative ab.

Keine Folge gab der Nationalrat einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Rudolf Rechsteiner (03.434 Pa.Iv. Rechsteiner Rudolf. Verwendung öffentlicher Gelder in Abstimmungskampagnen), welche forderte, dass Unternehmen mit staatlichen Mehrheitsbeteiligungen, Monopolbetriebe oder auch Unternehmen, die sich durch obligatorische Zahlungen der Bürgerinnen und Bürger finanzieren, keine Gelder für die Finanzierung von Kampagnen bei eidgenössischen Volksabstimmungen einsetzen dürfen.

### 1.3 Mandat der SPK

Da bei der Vorprüfung der Initiative nur die grundsätzlichen, voraussichtlich mehrheitsfähigen Stossrichtungen skizziert wurden, zahlreiche Fragen jedoch offen geblieben waren, beschloss die SPK an ihrer Sitzung vom 9. September 2005, zur Weiterarbeit eine Subkommission mit fünf Mitgliedern<sup>1</sup> einzusetzen. Diese wurde beauftragt, *Vorschläge für eine Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes* vorzulegen, durch die Fernseh- und Radiospots der Parteien vor Volksabstimmungen ermöglicht werden. Im Weiteren erhielt die Subkommission den Auftrag, folgende weiterführende Vorschläge einer näheren Prüfung zu unterziehen:

- a. die unentgeltliche Plakatierung an Bahnhöfen vor Volksabstimmungen,
- b. die Ergänzung der Wahlanleitung der Bundeskanzlei vor Nationalratswahlen mit einer Präsentation der Parteien,
- c. die Präsentation der Parteien in offiziellen Broschüren des Bundes,
- d. der Versand eines gemeinsamen «Bundesparteibüchleins» viermal pro Jahr,
- e. der gemeinsame Versand der Abstimmungspropaganda der Parteien mit dem Stimmmaterial.

### 1.4 Die Ausarbeitung der Vorlage durch die Subkommission

#### 1.4.1 Die Arbeiten der Subkommission im Überblick

Im Verlaufe der Jahre 2006–2009 trat die Subkommission zu insgesamt zwölf Sitzungen zusammen, in deren Verlauf sie die vorliegenden gesetzgeberischen Grundlagen erarbeitete und parallel dazu mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der Bundeskanzlei (BK) für die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien neue, unentgeltliche Dienstleistungen für die Parteien aushandelte. Zu Ihren Arbeiten zog die Subkommission in Anwendung von Artikel 112 des Parlamentsgesetzes je einen Sachverständigen der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei (BK), des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) und des Bundesamtes für Justiz (BJ) bei.

Ausgehend vom Mandat der SPK führte die Subkommission mit den drei im Vordergrund stehenden externen Ansprechpartnern – der Schweizerischen Radio und Fernsehgesellschaft (SRG), den SBB sowie der Bundeskanzlei – Anhörungen durch, um die Möglichkeiten zur Umsetzung der betreffenden Vorschläge auszuloten. Sowohl die SBB, als auch die Bundeskanzlei boten Hand zu einvernehmlichen Lösungen, die ohne neue gesetzliche Grundlagen realisiert werden können (siehe Ziff. 1.4.2 und 1.4.3). Gespräche mit dem Generalsekretär der SRG sowie mit einer Abordnung der operativen Chefs der deutsch- und westschweizer Radio- und Fernsehstationen verdeutlichten indessen, dass die SRG nicht von sich aus bereit ist, den politischen Parteien zusätzliche Kommunikationsplattformen anzubieten, die geeig-

<sup>1</sup> *Weyeneth*, Engelberger, Gross Andreas, Joder, Lustenberger (teilweise vertreten durch Pfister Gerhard)

net sind, im Sinne der parlamentarischen Initiative in den eidgenössischen Abstimmungskampagnen für fairere Rahmenbedingungen zu sorgen.

#### 1.4.2 **Neue Plattformen in Druckerzeugnissen der Bundeskanzlei**

An ihrer Sitzung vom 2. März 2006 empfing die Subkommission Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz zur Anhörung über die gemäss Mandat der SPK näher abzuklärenden Vorschläge für Massnahmen im Verantwortungsbereich der Bundeskanzlei. Mit Verweis auf Artikel 137 BV unterstrich die Bundeskanzlerin die wichtige demokratiepolitische Rolle der Parteien und erklärte sich bereit, den Wunsch des Nationalrates nach einer besseren öffentlichen Präsenz der Parteien im Rahmen verschiedener öffentlichkeitswirksamer Tätigkeiten der Bundeskanzlei aktiv zu unterstützen:

Im Wahljahr 2007 haben sich die Parteien erstmals in der *Nationalratswahlbroschüre*, die in einer Auflage von 5,5 Mio. Exemplaren herausgegeben wurde, anhand ihrer wichtigsten Themen selber darstellen können.

Zudem werden den Parteien seit 2008 einige Seiten der jährlich herausgegebenen Broschüre *«Der Bund kurz erklärt»* gewidmet. Diese Druckschrift erscheint jährlich in einer Auflage von 240 000 Exemplaren und wird auch in den Schulen verteilt. Es ist denkbar, dass diese Broschüre künftig einmal pro Legislatur umfassend an alle Schweizer Haushalte verteilt wird, ev. mit Beilage eines Talons, mit dem weitere Unterlagen zu den Parteien resp. ein noch zu kreierendes «Bundesparteienbüchlein» angefordert werden könnten.

Die Vorschläge, viermal jährlich ein solches «Bundesparteienbüchlein» oder auch die Abstimmungspropaganda der Parteien zusammen mit dem Stimmmaterial zu verschicken, wurden im Gespräch mit der Bundeskanzlerin nicht weiter vertieft. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt hatte sich herausgestellt, dass diese Vorschläge aus organisatorischen Gründen, vor allem auf der Seite der Parteien, nicht umsetzbar sind. So erfolgt die Parolenfassung durch die Delegiertenversammlungen in den meisten Fällen zu einem Zeitpunkt, in dem die Vorbereitungsarbeiten der Bundeskanzlei für die Verteilung des Stimmmaterials an die Kantone zu weit fortgeschritten sind, als dass ein rechtzeitiger gemeinsamer Versand noch möglich wäre. Die Subkommission einigte sich jedoch mit der Bundeskanzlerin auf eine Ersatzmassnahme: In den *Abstimmungsbüchlein* werden neuerdings die *Internetadressen* der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien aufgeführt, damit sich die interessierten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – unabhängig vom Versandtermin der Abstimmungsunterlagen – selbständig über die Parolenfassung und die Argumente der Parteien für oder wider eine Abstimmungsvorlage informieren können.

### 1.4.3

## **Kostenlose Plakatierung und Live-TV-Politsendungen in grösseren Bahnhöfen der Schweizerischen Bundesbahnen**

Am 2. März 2006 begrüsst die Subkommission den Generalsekretär der SBB Kurt Signer und am 23. Juni 2006 den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der SBB Benedikt Weibel zu Anhörungen über die Möglichkeiten einer unentgeltlichen Plakatierung an Bahnhöfen vor Volksabstimmungen.

Im Rahmen der Anhörung des Generalsekretärs wurden zwei Variantenvorschläge erörtert, nämlich 1. die *Abtretung von Gratiswerbeflächen* im Rahmen bereits bestehender Plakatstandorte, und 2. die Schaffung ständiger oder mobiler *Informationsplattformen* oder *Stelen*, die den Parteien für eine gewisse Zeit vor Abstimmungen und Wahlen für die Plakatierung zur Verfügung gestellt würden. Der Generalsekretär wies darauf hin, dass durch die Abtretung von Gratiswerbeflächen in den SBB-Bahnhöfen nicht nur ein beträchtlicher Teil des derzeitigen Gesamtumsatzes von ca. 1 Mio. Franken verloren ginge, sondern auch die Gleichbehandlung der Unternehmen im öffentlichen Verkehr nicht gewährleistet wäre. Deshalb brachte auf Wunsch der Subkommission die Geschäftsleitung der SBB die Vorschläge im leitenden Ausschuss des Verbandes öffentlicher Verkehr (VÖV) zur Sprache. Die durch den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der SBB mit Schreiben vom 17. Mai 2006 übermittelte Rückmeldung war jedoch abschlägig. Der leitende Ausschuss des VÖV hält es für zweckmässiger, wenn der Bund die benötigten Werbeflächen direkt bei den Plakatgesellschaften APG/Impacta einkaufen und danach an die Parteien gratis abgeben würde. Der Errichtung von Informationsplattformen oder Stelen steht der VÖV ablehnend gegenüber, weil die Gefahr bestehe, dass der freie Zugang zu den öffentlichen Verkehrsmitteln durch prominent platzierte Plattformen beeinträchtigt werden könnte. Ausserdem erachtet der VÖV die mit solchen Plattformen verbundene Politisierung der Betriebsareale grundsätzlich als problematisch.

Nach der negativen Rückmeldung aus dem Vorstand des VÖV lud die Subkommission den Vorsitzenden der Geschäftsleitung der SBB Benedikt Weibel am 23. Juni 2006 zu einem Gespräch ein, um mit ihm den Standpunkt der SBB zu den oben skizzierten Variantenvorschlägen zu erörtern. Der Geschäftsleitungsvorsitzende brachte dem Anliegen der parlamentarischen Initiative im Allgemeinen wie auch dem Anliegen der Kommission grosses Verständnis entgegen. Ausgehend von der gemeinsamen Vorstellung, dass die SBB ein Unternehmen sind, das wie kaum ein anderes mit dem Bundesstaat verbunden ist und dass auf den Bahnhöfen der SBB täglich eine grosse Anzahl Menschen mit politischen Botschaften erreicht werden können, stellte er in Aussicht, die Anliegen der Subkommission SBB-intern nochmals eingehend zu prüfen. Mit Schreiben vom 1. November 2006 unterbreitete der Vorsitzende der Geschäftsleitung der Subkommission zwei Ideenvorschläge im Sinne von Angeboten, die zusammen mit den SBB zu konkretisieren sind:

1. *Live-TV-Politsendungen* vor eidgenössischen Abstimmungen bzw. Wahlen in der *Haupthalle des Bahnhofs Zürich*, für die die SBB ein *kostenloses Gastrecht* zu gewähren bereit sind, und
2. die standardisierte Bekanntmachung der eidgenössischen Abstimmungstermine und der Parteiparolen mittels *APG-Plakatierung*. Hierfür sind die SBB vor eidgenössischen Abstimmungen bzw. Wahlen bereit, in den *25 grössten SBB-Bahnhöfen* für die Dauer von *zwei Wochen* einen *kostenlosen Aushang* von bis zu *5 verschiedenen Plakaten* vorzunehmen.

Hingegen fiel die Antwort zur Variante Informationsplattformen bzw. Stelen wiederum negativ aus, weil einerseits der Aufwand für Auf- und Abbau, Unterhalt und Lagerung als unverhältnismässig hoch betrachtet wird und andererseits für solche Plattformen aus betrieblichen und kommerziellen Gründen geeignete Standorte nicht zur Verfügung gestellt werden können.

Zur Umsetzung der beiden Vorschläge beschloss die SPK an ihrer Sitzung vom 15. Februar 2007, das Angebot der SBB den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien offiziell zur Kenntnis zu bringen. In ihrem Schreiben an die Parteien regte die Kommission an, eine gemeinsame federführende Stelle bzw. einen handlungsbevollmächtigten Ausschuss zu bestimmen, welche das *Angebot mit den SBB konkretisieren*.

#### 1.4.4 Anhörungen der SRG ohne befriedigende Resultate

An ihren Sitzungen vom 22. Februar und 23. Mai 2006 empfing die Subkommission den Generaldirektor der SRG SSR idée suisse Armin Walpen, jeweils in Begleitung einer Abordnung von operativen Chefs der Deutsch- und Westschweizer Radio- und Fernsehstationen der SRG<sup>2</sup> zu Anhörungen.

Da die Subkommission die von der Kommission per Mandat in Aussicht genommene Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes als ultima ratio betrachtete und vorerst allfällige weitere valable Vorschläge der SRG-Verantwortlichen zur Anpassung der SRG-Programme zur Kenntnis nehmen wollte, unterbreitete sie der SRG im Vorfeld des ersten Treffens eine Anzahl offen formulierter Fragen. So wollte sie erfahren, welche Vorkehrungen die SRG zu treffen bereit sind, um in ihren bestehenden Sendungen den politischen Parteien in Abstimmungs- und Wahlkämpfen eine *bessere Präsenz* zu verschaffen und inwieweit das Unternehmen bereit ist, zu diesem Zweck *zusätzliche redaktionell gestaltete Sendefässer* bereitzustellen. Gleichzeitig bat die Subkommission die SRG um ihre *Einschätzung einer gesetzlichen Regelung*, die eine Abtretung von kostenloser Sendezeit für die Ausstrahlung von parteipolitischen TV- und Radiospots vorsieht.

Anlässlich des ersten Treffens am 22. Februar führte der Generaldirektor aus, dass die SRG nicht völlig frei sei, die Wünsche des Parlamentes bzw. der im Parlament vertretenen Parteien zu erfüllen. Hierzu verwies er auf die in Artikel 93 der Bundesverfassung verankerte Staatsunabhängigkeit und Autonomie in der Programmgestaltung sowie auf die betreffenden Bestimmungen im geltenden Radio- und Fernsehgesetz, die gegenüber den Parteien genauso anzuwenden seien wie gegenüber den Verbänden und weiteren Interessengruppen. Im Allgemeinen müsse die *Präsenz der politischen Parteien* in den Programmen der SRG als *gut bis sehr gut* beurteilt werden. Gemäss den Erhebungen des SRG-Forschungsdienstes sei die Mehrheit des Publikums mit der Art und dem Umfang der politischen Berichterstattung anlässlich von Wahlen und Abstimmungen zufrieden. Nach den nationalen Wahlen von 2003 habe eine Minderheit des Publikums die Berichterstattung sogar als allzu umfangreich beurteilt. Aus diesen Gründen sehe die SRG keine zwingende Notwendigkeit, zusätzliche Sendefässer im Sinne von Plattformen für die politischen Parteien bereitzustellen. Im Hinblick auf die Wahlen von 2007 könne indes über quantitative

<sup>2</sup> Ingrid Deltenre, Direktorin von Schweizer Fernsehen DRS; Walter Rüegg, Direktor von Schweizer Radio DRS; Gérard Tschopp, Direktor von Radio Suisse Romande

und qualitative Anpassungen diskutiert werden. Zur Frage der kostenlosen Sendezeit für Radio- und Fernsehspots hielt der Generaldirektor fest, dass die SRG keine grundsätzlichen Einwände gegen deren Einführung auf dem Gesetzesweg vorzubringen habe. Er wies jedoch darauf hin, dass die SRG für Parteienspots jegliche inhaltliche Verantwortung ablehnten und diese zudem nicht zulasten der Sendezeit für kommerzielle Werbesendungen gehen dürften.

Nachdem die Subkommission der Delegation die demokratiepolitische Zielsetzung der parlamentarischen Initiative verdeutlicht hatte, einigten sich die Gesprächspartner darauf, dass die Vertreter der SRG das Anliegen im Kreise ihrer Redaktionen vertieft diskutieren und der Subkommission im Rahmen eines zweiten Gesprächs konkretere Angebote unterbreiten wollten. Am 23. Mai 2006 trug die Delegation der SRG der Subkommission sodann eine Reihe von Optimierungsvorschlägen vor, mit denen dem Anliegen der parlamentarischen Initiative entgegen gekommen werden sollte:

1. An einer *jährlichen Sitzung aller Chefredaktionen und einer Delegation des Parlamentes bzw. der Parteien* sollten aktuelle Fragen zur politischen Berichterstattung und zum Beitrag der SRG zur politischen Meinungsbildung diskutiert werden.
2. Die SRG wolle mit dem BAKOM Verhandlungen aufnehmen, um in der Zukunft vermehrt relevante *parlamentarische Debatten über den Informationskanal SF-Info übertragen* und diese auch journalistisch begleiten zu können.
3. Das *regionale Angebot von Radiodebatten mit Parteienvertretern* solle ausgebaut und zur *Dauerinstitution* gemacht werden. DRS 1 erwäge hierzu die Ausstrahlung von 90-minütigen Debatten in einem monatlichen Rhythmus. Eine Überprüfung der Strategie der Regionalredaktionen mit Blick auf ein stärkeres Gewicht für die Themen Politik und Wirtschaft sei im Gang.
4. Neben den «Elefantenrunden» an den Abstimmungssonntagen wolle Radio DRS zusätzliche *tagesaktuelle «Elefantenrunden»* durchführen, die im Tagesgespräch am Mittag auf DRS 1 ausgestrahlt würden.
5. Radio DRS 1 sei daran, einen Informationskanal auf DAB (Digital Audio Broadcasting) zu planen. Auf diesem Kanal werde ab Mitte 2007 u.a. die Berichterstattung über die schweizerische Politik in der Form von Kurzinformationen ausgeweitet.

Obwohl die Subkommission die Vorschläge der Delegation der SRG begrüßte, musste sie dennoch feststellen, dass diese dem Anliegen der parlamentarischen Initiative nicht oder nur teilweise entsprachen. So fehlten Vorschläge für Massnahmen, die den Parteien einen privilegierten Zugang zu den Radio- und Fernsehprogrammen der SRG ermöglicht hätten. So hätte die Subkommission insbesondere die Ausstrahlung von Parteienportraits und Dokumentarsendungen oder auch die Abtretung von frei gestaltbaren Sendezeiten als Möglichkeit erachtet, die Positionen der Parteien zu einzelnen Sachfragen besser zu kommunizieren und hiermit zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative beizutragen.

#### **1.4.5 Breiter Konsens für eine Gesetzesänderung**

Gestützt auf die umfangreichen Vorarbeiten ihrer Subkommission kam die SPK zum Schluss, dass eine gesetzliche Verankerung von kostenloser Sendezeit für politische Radio- und Fernsehspots im Bereich der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft und den Programmveranstaltern mit Konzessionen mit Gebührenanteil im Rahmen von Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG), angezeigt ist. Am 27. August 2007 verabschiedete sie den vorliegenden Erlassentwurf mit 18 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen und schickte die Vorlage bis Ende November 2007 in die Vernehmlassung.

#### **1.4.6 Ergebnisse der Vernehmlassung**

An ihrer Sitzung vom 10. April 2008 nahm die SPK die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Kenntnis. Von insgesamt 102 offiziell begrüßten Teilnehmern reichten deren 51, darunter 23 Kantone, 7 Parteien (SVP, SPS, FDP, CVP, LPS, EVP, EDU), 5 Spitzenverbände der Wirtschaft sowie 16 weitere interessierte Kreise Stellungnahmen ein. 2 Vernehmlassungsteilnehmer (Bundesgericht und Telesuisse) verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme. 10 Stellungnahmen trafen spontan ein.

Während sich ein Viertel der Vernehmlassungsteilnehmer positiv zum Vorentwurf äusserte, lehnten ihn drei Viertel der Teilnehmenden (17 Kantone, 3 Parteien, 12 Wirtschaftsverbände und 13 weitere interessierte Organisationen) ab.

Nach der Meinung der meisten Kantone (17:6) und Wirtschaftsverbände (12:1) und der weiteren interessierten Organisationen (13:4) seien die von der SPK vorgeschlagenen Abstimmungssspots wenig geeignet, einen Beitrag zu mehr Fairness in der politischen Meinungs- und Willensbildung zu leisten. Vielmehr sei damit zu rechnen, dass die Kurzspots zu noch mehr plakativen Darstellungen und groben Vereinfachungen in der politischen Diskussion führen und sich somit beim Fernseh- und Radiopublikum kontraproduktiv auswirken würden. Die Bestimmungen, welche die Einzelheiten, z.B. über die Verteilung der Sendezeiten regeln sollten, wurden mehrheitlich als kompliziert bewertet.

Mehr Rückhalt fand die Vorlage in den politischen Parteien selbst. SPS, CVP und EDU begrüßten die parlamentarische Initiative. Die FDP zeigte sich skeptisch in Bezug auf die konkrete Umsetzung. Abgelehnt wurde der Vorentwurf von SVP, LPS und EVP.

#### **1.4.7 Neugestaltung der Vorlage**

Die SPK kam überein, an der generellen Stossrichtung des Entwurfes festzuhalten, diesen jedoch nochmals ihrer Subkommission zuzuweisen mit dem Auftrag, die Vernehmlassungsergebnisse vertieft zu prüfen und Verbesserungen vorzunehmen.

Die teilweise neu konstituierte Subkommission<sup>3</sup> überarbeitete die Vorlage im Rahmen von drei zusätzlichen Sitzungen zwischen August 2008 und Februar 2009.

<sup>3</sup> *Engelberger, Gross Andreas, Joder, Pfister Gerhard, Wobmann*

Oberste Priorität mass sie einer Vereinfachung der Vorlage zu in dem Sinne, dass nur noch die grundlegenden Bestimmungen auf Gesetzesstufe (Vorlage A) geregelt werden. Gleichzeitig wurden die «technischen» Regelungen praktikabler ausgestaltet und von der Gesetzesstufe auf die Verordnungsstufe – in eine Verordnung der Bundesversammlung (Vorlage B) – verschoben.

Am 7. Mai 2009 beriet die SPK den überarbeiteten Entwurf ihrer Subkommission und verabschiedete die beiden Vorlagen in der Gesamtabstimmung mit jeweils 14 zu 8 Stimmen.

Die Kommissionsminderheit beantragt dem Rat, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie erachtet das Bundesgesetz und die Ausführungsbestimmungen für ungeeignet, um zu einer grösseren Fairness in Abstimmungskampnen beizutragen. Die Ausstrahlung von Kurzspots würde vielmehr dazu führen, dass in Abstimmungskämpfen künftig noch vermehrt mit Schlagworten und groben Vereinfachungen argumentiert wird. Die drohenden zusätzlichen Beschwerdeverfahren würden zudem nicht nur zu einer Mehrbelastung der Beschwerdeinstanz, sondern durch die Ermöglichung der Stimmrechtsbeschwerde letztlich auch des Bundesgerichts führen. Die Kosten hierfür hätten die Bürgerinnen und Bürger zu tragen, wie auch die Kosten für die unentgeltliche Sendezeit, die letztlich durch das Publikum selber in der Form von Radio- und Fernsehempfangsgebühren getragen werden müssten. Schliesslich weist die Minderheit darauf hin, dass die Vorlage von drei Vierteln der Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt worden und selbst unter den politischen Parteien umstritten sei.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

### **2.1 Bedeutung der politischen Parteien in der direkten Demokratie**

#### **2.1.1 Parteienartikel in der Bundesverfassung**

In der total revidierten Bundesverfassung von 1999 wurden die Parteien erstmals als Element des materiellen Verfassungsrechtes der Schweiz anerkannt, indem ihnen eine eigene Bestimmung gewidmet wurde. Artikel 137 BV besagt, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Nach dem Willen des Parlamentes sollen daraus allerdings keinerlei finanzielle Ansprüche abgeleitet werden können. Der St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung umschreibt die politische Partei als *«organisierte und auf Dauer angelegte Vereinigung von Menschen zum Zweck der Beteiligung an der Willensbildung des Gemeinwesens»* (Schmid Gerhard/Schott Markus, Art. 137, in: Ehrenzeller Bernhard, et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., St. Gallen 2008, S. 2134). Als solche erfüllen sie eine Reihe von wichtigen staatsbezogenen Aufgaben. Ihnen kommt eine grosse Bedeutung bei der Ausübung der Volksrechte, im Gesetzgebungsverfahren sowie bei der Bestellung der politischen Behörden auf allen Staatsebenen – von der Rekrutierung bis zur Wahl des entsprechenden Personals – zu. Insofern sind die Parteien zentrales Bindeglied zwischen Volk und staatlicher Gewalt.

Insbesondere bei Sachabstimmungen strukturieren die Parteien massgebend die politische Willensbildung: einerseits, indem ihre Exponentinnen und Exponenten in den Legislativen den Gesetzgebungsprozess aktiv mitgestalten, und andererseits, indem sie im Vorfeld von Volksabstimmungen ganz direkt an der öffentlichen

Meinungs- und Willensbildung mitwirken. Die Parteien spielen also eine nicht zu unterschätzende demokratiepolitische Rolle.

### **2.1.2 Erosionstendenzen der Parteien**

Die demokratiepolitische Bedeutung der Parteien widerspiegelt sich indessen nicht immer im Ansehen, das sie in der Öffentlichkeit geniessen. Seit rund 20 Jahren machen sich an der Basis der Parteien *Erosionstendenzen* bemerkbar. So haben trotz punktuellen Neugründungen von Orts- und Kantonalparteien die Lokalsektionen der Bundesratsparteien, die bereits 1990 existierten, bis heute zusammen rund ein Fünftel ihrer Mitglieder verloren (Ladner Andreas/Meuli Urs, *Erosionstendenzen an der Parteibasis*, Zürich 2005). Noch eindrücklicher ist der Rückgang der Zahl der Parteipolitischen, der im gleichen Zeitraum bei der SP rund 15 Prozent, bei FDP und SVP jeweils ca. 30 Prozent und bei der CVP sogar über 40 Prozent auf heute insgesamt noch rund 80 000 Mitglieder betragen hat. Diese Entwicklung ist vor allem auf das nachlassende Interesse jüngerer Bevölkerungskreise zurückzuführen, die heute gegenüber den Über-45-jährigen nur noch rund 43 Prozent der Parteipolitischen stellen und die personellen Lücken der vorangehenden Generation wie auch die damit einhergehenden finanziellen Verluste bzw. die Verluste geldwerter Leistungen nicht mehr zu kompensieren vermögen. Gleichzeitig sind die über Jahrzehnte massgebenden parteigebundenen Meinungsorgane (Parteipresse), die in den Abstimmungskampagnen und vor Wahlen traditionell eine wichtige Rolle spielten, fast vollständig verschwunden.

Diese Erosionstendenzen fallen umso stärker ins Gewicht, als in den Abstimmungskämpfen – je nach Interessenlage – vermehrt finanzstarke Interessenverbände auftreten, die durch flächendeckende, professionelle Werbemassnahmen ihre eigenen Kampagnen lancieren und dadurch die Meinungs- und Willensbildung des Volkes und letztlich die Abstimmungsergebnisse unter Umgehung der Parteien über Gebühr beeinflussen können. Dies bringt nicht nur die Gefahr mit sich, dass der Volkswille einseitig beeinflusst wird, sondern schadet letztlich dem Ansehen der Parteien und mit ihm dem Ansehen der politischen Institutionen des Landes.

### **2.1.3 Parteienförderung in der Schweiz und in Europa**

Die politischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit haben indes deutlich gemacht, dass den Erosionstendenzen der Parteien nicht mittels staatlicher Geldmittel begegnet werden kann. Sämtliche Ansätze für eine direkte wie auch eine Mehrzahl der Ansätze für eine indirekte staatliche Parteienförderung haben sich als nicht mehrheitsfähig erweisen – nicht zuletzt, weil mit den Fragen der Parteienfinanzierung meistens auch die Frage nach der Offenlegung der Finanzen einhergeht.

Einen Meilenstein in der Diskussion stellte der Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988 (88.075 Politische Parteien. Unterstützung) dar, in dem der Bundesrat in Erfüllung eines Postulates beider Räte (Po. beider Räte vom 7. Juni 1984 zur Pa.Iv. Hubacher. Schutz der politischen Demokratie) eine Auslegeordnung über die Möglichkeiten und Grenzen von Förderinstrumenten zu Gunsten der Parteien vornahm. Der Bericht löste eine Reihe von

parlamentarischen Vorstössen aus, die als einzige nennenswerte Verbesserung in einer Erhöhung der Fraktionsbeiträge mündeten (siehe u.a. 93.445 Pa.Iv. Zisyadis. Finanzen der politischen Parteien. Transparenz; 94.3520 Po. Carrobbio. Steuerbefreiung für politische Parteien; 00.3033 Mo. Fraktion G. Offenlegung der Parteienfinanzen; 00.3056 Po. Rennwald. Politische Bildung. Anerkennung; 00.3395 Mo. Brunner Toni. Gerechtere Jungparteientenschädigung; 02.3714 Mo. Maillard. Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen).

In den letzten Jahren wurden weitere parlamentarische Initiativen eingereicht, die direkte oder indirekte Förderinstrumente für die politischen Parteien verlangten. Während der Nationalrat zwei entsprechenden Initiativen keine Folge gab (06.406 Pa.Iv. Nordmann. Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen; 06.407 Pa.Iv. Fehr Hans-Jürg. Abgeltung von unverzichtbaren Leistungen der politischen Parteien), fand eine dritte parlamentarische Initiative für die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an die politischen Parteien in beiden Räten Zustimmung (06.463; zurzeit besteht noch eine Differenz zwischen den Räten, die voraussichtlich in der Sommersession 2009 bereinigt werden wird).

Die einzigen direkten Abgeltungen des Bundes werden somit bis heute in der Form von Fraktionsbeiträgen an die Fraktionen als parlamentarische Organe, nicht aber an die betreffenden im Parlament vertretenen Parteien entrichtet. Diese Gelder dürfen nur zweckgebunden, also nicht für die Finanzierung allgemeiner Parteiaktivitäten verwendet werden. Hingegen werden den Parteien im Sinne indirekter Fördermassnahmen eine Reihe von Sachleistungen angeboten (z.B. bevorzugte Behandlung bei Amtsdrucksachen, Druck und Versand der Wahllisten durch die Kantone u.a.).

Zahlreiche westeuropäische Länder kennen hingegen sowohl die direkte Parteienfinanzierung (durch Grund- und Wahlkampfbeiträge) als auch indirekte staatliche Leistungen (z.B. durch Beiträge an die Parteienpresse). Wie die wissenschaftliche Forschung aufzeigt, verfügen die Parteien zudem in zahlreichen europäischen Ländern (A, D, I, DK, N, B, FIN, S, NL, IRL, GB) über kostenlose Sendezeit an Radio und Fernsehen (Brändle Michael, Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden, Bern 2002, S. 58f. sowie 117f.).

Letzterer Ansatz der indirekten Förderung soll durch die vorliegende Gesetzesvorlage aufgenommen und an die Eigenheiten der schweizerischen Abstimmungsdemokratie angepasst werden.

#### **2.1.4 Neue gesetzliche Grundlagen für mehr Fairness in Abstimmungskampagnen**

Das Grundanliegen der parlamentarischen Initiative – mehr Fairness in eidgenössischen Abstimmungskampagnen und eine verbesserte Meinungs- und Willensbildung des Volkes – zielt nicht nur auf eine Stärkung der politischen Parteien, sondern letztlich auf die Stärkung aller politisch direkt an den Sachabstimmungen Beteiligten, also auch der Initiativ- und Referendumskomitees ab. Die Urheber der Initiativen oder Referenden spielen vor eidgenössischen Volksabstimmungen naturgemäss eine zentrale Rolle bei der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Die Komitees sind ihrerseits oftmals gezwungen, die von Ihnen initiierten Abstim-

mungskämpfe mit bescheidenen finanziellen Ressourcen zu bestreiten. Auch ihre Stimme droht oftmals im durchwegs mediatisierten Umfeld gegenüber finanzstarken Interessenorganisationen zu wenig Gehör zu finden.

Staatspolitisch nicht weniger bedenklich sind Abstimmungskämpfe, die öffentlich und medial kaum stattfinden, weil keine nennenswerten finanziellen Interessen vorhanden sind und deshalb nur minimale Mittel für eine Kampagne aufgewendet werden. Eine solche Situation ist vor allem für diejenigen Abstimmungskomitees stossend, denen es gelingt, trotz knappen Finanzen mit einem grossen persönlichen Engagement eine Volksabstimmung zu erwirken.

Diesen Umständen versucht der vorliegende Mantelerlass – eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, flankiert von Teilrevisionen des Radio- und Fernsehgesetzes und des Bundesgerichtsgesetzes (Vorlage A) – gerecht zu werden, indem hier der Anspruch für kostenlose Sendezeiten für Werbespots vor eidgenössischen Volksabstimmungen nicht nur zu Gunsten der in einer Fraktion der Bundesversammlung organisierten Parteien, sondern nach bestimmten Kriterien auch zu Gunsten der hinter Volksinitiativen und Referenden stehenden Abstimmungskomitees verankert wird (siehe Ziff. 2.2 hiernach). Verpflichtet zur Gewährung von entsprechenden kostenlosen Sendezeiten im Sinne des «Service Public» wird sowohl die SRG als auch die Fernseh- und Radioveranstalter, welche eine Konzession mit Gebührenanteil besitzen und somit von öffentlichen Geldern profitieren. Auf eine Spezialgesetzgebung konnte verzichtet werden, weil die zu regelnden Bestimmungen lediglich eine Ergänzung der Pflichten der Radio- und Fernsehveranstalter mit einer Konzession mit Gebührenanteil vorsehen.

Weiter regelt eine Verordnung der Bundesversammlung (Vorlage B) die Einzelheiten über den Umfang der Ansprüche und die Verteilung der Sendezeit unter und zwischen den Parteien und Komitees, benennt die zur Ausstrahlung verpflichteten Programme und regelt die Modalitäten der Ausstrahlung.

Die Kommission ist sich bewusst, dass mit ihrem Erlassentwurf – wie auch mit den vorgängig vorgestellten zusätzlichen Informationsplattformen im Bereich der Bundeskanzlei und der SBB – die Forderung der parlamentarischen Initiative nach Fairness in Abstimmungskampagnen nicht vollständig erfüllt werden kann. Dennoch ist sie der Überzeugung, dass ihre Vorlage zur Einführung von kostenloser Sendezeit für TV- und Radiospots geeignet ist, vor eidgenössischen Volksabstimmungen die politische Diskussion in einer breiteren Öffentlichkeit zu fördern. So können TV- und Radiospots zu Abstimmungsvorlagen dazu beitragen, Aufmerksamkeit zu wecken und können dadurch letztlich auch die Qualität des öffentlichen Diskurses heben. Schliesslich können mit den Spots Stimmberechtigte angesprochen werden, die politisch eher uninteressiert sind und üblicherweise der Urne fernbleiben.

## **2.2 Schaffung der Grundlagen für die Anspruchsberechtigung im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)**

### **2.2.1 Einleitung**

Die Verpflichtung der Programmveranstalter, der Kreis der Begünstigten, die inhaltlichen Mindestanforderungen sowie das Verbot werblicher Aussagen werden im Rahmen einer *Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte* durch

den Einschub von vier neuen Artikeln (Art. 15a–d) verankert. Hier findet sich auch die Delegationsnorm für die Verordnung der Bundesversammlung, in welcher die Details für die Ausstrahlung geregelt werden (Art. 15a Abs. 5 Bst. a–f).

Die berechtigten Komitees und Parteien produzieren und finanzieren ihre Spots selber. Die *Produktion*, die durch einen *frei wählbaren Produzenten* erfolgt, wird also *nicht aus öffentlichen Geldern* (z.B. aus dem Ertrag der Empfangsgebühren) unterstützt. Es wird auch *keine Obergrenze* für den Einsatz finanzieller Mittel gesetzt (Art. 15b BPR). Die Regelung nimmt in Kauf, dass ein gewisses Ungleichgewicht zwischen finanzkräftigeren und finanziell weniger potenten Sendeberechtigten entsteht.

Der zweite Gesetzesentwurf im Rahmen des Mantelerlasses – eine *Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG)* – regelt die Aufsichtsverfahren. Die Spots müssen inhaltlich die Verbote des internationalen Rechts und des schweizerischen Radio- und Fernsehrechts (Art. 4 Abs. 1 und 3 RTVG) beachten. Der Veranstalter ist berechtigt, die Ausstrahlung eines ihm rechtswidrig erscheinenden Spots durch die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) auf seine Vereinbarkeit mit den rundfunkrechtlichen Vorschriften überprüfen zu lassen (Art. 15c BPR und Art. 83 Abs. 1<sup>bis</sup> RTVG).

Durch eine *Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes* wird sodann die Anfechtbarkeit der Verfügungen der Bundeskanzlei über die Zuteilung der Sendezeiten im Sinne einer Stimmrechtsbeschwerde festgeschrieben.

Eine *Verordnung der Bundesversammlung* (Vorlage B) setzt die in Artikel 15a Absatz 5 Buchstaben a–f BPR enthaltene Delegationsnorm um. Die verpflichteten Veranstalter müssen eine Sendezeit von *insgesamt 63 Minuten* vom fünftletzten bis zum zweitletzten Samstag vor dem Abstimmungstag zur Verfügung stellen. Die kontingentierte Sendezeit von wöchentlich 21 Minuten wird einerseits nach der Sitzzahl in der Bundesversammlung *proportional* an die Parteien (insgesamt 50 Minuten), andererseits nach einem egalitären Verteilschlüssel an die anspruchsberechtigten Initiativkomitees und Trägerschaften von Volksreferenden (insgesamt 13 Minuten) verteilt. Die Ausstrahlung erfolgt in Form von *Spots*, welche eine Dauer von *mindestens 15, höchstens aber 30 Sekunden* aufweisen. Sie sind in Blöcken von maximal je einer Minute in der *Hauptsendezeit* («Prime Time»; TV: 18–22 Uhr und Radio 11–14 Uhr sowie 17–19 Uhr) auszustrahlen.

## 2.2.2 Keine Spots bei Nationalratswahlen

Von eidgenössischen Sachabstimmungen zu unterscheiden sind zunächst Nationalratswahlen. Bei *Nationalratswahlen* haben als unentbehrliche Voraussetzungen des Proporz die *Parteien*, nicht hingegen Initiativ- und Referendumskomitees zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes beizutragen. Kandidieren können freilich auch beliebige Ad-hoc-Gruppierungen, welche die nötigen Unterschriften beibringen. Für eine nicht sachlich begründbare Bevorzugung der Parteien lässt die Bundesverfassung hier keinen Raum.

### 2.2.3

#### **Die Akteure bei Sachabstimmungen: Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees**

Die Schweiz kennt kein Bundesgesetz über die Parteien. In der Referendumsdemokratie wäre ein solcher Erlass auch mit Problemen verbunden: Die Ausübung der direktdemokratischen Rechte darf nicht an die Parteien gebunden werden. Volksrechte müssen aufgrund der Verfassungsordnung im Gegenteil allen politischen Kräften und namentlich auch spontanen Ad-hoc-Gruppierungen offen stehen.

Aus diesem Grund sollen Parteien in der Schweiz auch nicht als solche, sondern im Zusammenhang mit den Besonderheiten schweizerischer Willensbildung gefördert werden: Vor eidgenössischen Volksabstimmungen sollen Parteien als Meinungsmacher und Entscheidungshilfen eine entsprechend starke Rolle spielen können. Letztlich geht es damit nicht um die Parteien, sondern um den politischen Diskurs und um Orientierungskordinaten für die Stimmberechtigten. Dementsprechend sind Parteienspots bei konzessionierten und gebührenfinanzierten Programmveranstaltern auch nicht generell vorzusehen, sondern einzig im Zusammenhang mit eidgenössischen Volksabstimmungen.

Für Sachabstimmungen gibt es in der direkten Demokratie neben den Parteien politisch wie juristisch die Initiativkomitees und die Urheberschaft fakultativer Referenden als weitere massgebende Meinungsmacher. Parteien dürfen deshalb bei Sachabstimmungen nicht gegenüber direkt beteiligten Initiativ- und Referendumskomitees privilegiert werden; *denn letztlich geht es nicht um den Schutz der Parteien, sondern der Meinungs- und Willensbildung des Volkes.*

Die Urheber der zum Entscheid anstehenden eidgenössischen Volksbegehren müssen daran ebenso beteiligt werden wie die Parteien. Verschieden ist nur die Verfassungsgrundlage: Für Parteien Artikel 137 BV, für Initiativkomitees Artikel 138–139a BV und für Referendumskomitees Artikel 141 und Artikel 163–165 BV.

### 2.2.4

#### **Die Verantwortung für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung**

Dass die *Parteien* bei Sachabstimmungen zu Volksbegehren aber ebenso zur Meinungs- und Willensbildung des Volkes heranzuziehen sind wie Initiativ- und Referendumskomitees, ergibt sich nicht nur aus den geschriebenen Verfassungsgrundlagen, sondern aus der gesamten Rollenverteilung des Verfassungsgefüges. Initiativ- und Referendumskomitees bündeln punktuelle Opposition.

Von geringfügigen Einschränkungen (völkerrechtlich zwingende Bestimmungen, Einheit von Form und Materie, Undurchführbarkeit) abgesehen, kann kein eidgenössisches Volksbegehren aus politischen oder rechtlichen Gründen dem verbindlichen Entscheid des Souveräns entzogen werden. Kein Initiativ- oder Referendumskomitee wird jemals verantwortlich für die innere Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, und auch keine Verfassungsgerichtsbarkeit stellt sie im Bund sicher (vgl. Art. 191 BV). *Verantwortlich für die innere Kohärenz der gesamten Rechtsordnung bleiben allein die eidgenössischen Räte, d.h. die gewählten Vertreterinnen und Vertreter von Volk und Ständen.* Sie müssen im demokratischen Willensbildungsprozess als Minimalmittel die Möglichkeit haben, den Souverän auf drohende Widersprüche in der Rechtsordnung aufmerksam zu machen. Aufgrund des für die meisten Kantone

geltenden *Proporz*wahlrechts bilden die Parteien die Voraussetzung für die Wahl repräsentativer Abordnungen (Fraktionen) in die Parlamente. Damit rechtfertigt es sich, dass die Parteien die Meinung ihrer Mitglieder verfechten, welche als Volksvertreterinnen und -vertreter im Rahmen ihrer Fraktionen zum parlamentarischen Mehrheitsentscheid beigetragen haben (vgl. auch Ziff. 2.3.7 hiernach).

## **2.2.5 Unterschiede zwischen Volksinitiative und Referendum**

Die beiden Volksrechte *Volksinitiative* und *fakultatives Referendum* sind voneinander in mehrerlei Hinsicht grundverschieden. Bereits die keineswegs parallele Redaktion der Verfassungsnormen zu Volksinitiative und Gesetzesreferendum zeigt es: Die *Verfassungsinitiative* benötigt einen präzisen und einheitlichen Text und damit ein einheitliches, personell eindeutig festgelegtes Initiativkomitee<sup>4</sup>; auch können die Kantone sie nicht verbindlich ergreifen. Das fakultative Gesetzesreferendum hingegen ist weit weniger formalisiert: *Kantone* können es ebenso ergreifen wie Teile aus dem *Volk*. Zudem können die Gründe für das Ergreifen eines Referendums vielfältig, ja durchaus gegensätzlicher Natur sein. Seit der Unterschriftenquorumserhöhung von 1977 wurden 40 Prozent aller fakultativen Referenden von (oftmals disparaten) *Vetokoalitionen* zustande gebracht.

## **2.3 Kriterien für die Bemessung des jeweiligen Sendeanteils**

Es ist von grundlegender Bedeutung, bei einer Beteiligung von Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees am Abstimmungskampf durch Spots in Radio und Fernsehen praktikable Kriterien für eine Bemessung des jeweiligen Sendeanteils zu entwickeln. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt sich schon aufgrund der verschiedentlich geänderten Rechtsgrundlagen nicht als erratisch-konstante Praxis begreifen; die Tendenz aber geht klar in Richtung Verschärfung der Anforderung «Chancengleichheit». Sie schliesst aber nicht jede Differenzierung einer egalitären Gleichheit in Richtung proportional-distributive Gleichheit aus, sofern die Differenzierung sachlich begründbar, willkürfrei und durch wichtige Gründe gestützt ist.

### **2.3.1 Unanwendbarkeit bei Nationalratswahlen**

Für *Wahlen* liegt der Ausschluss von Parteien, die in den eidgenössischen Räten nicht vertreten sind, von Radio- und Fernsehsendungen klar jenseits jeder nach Ansicht des Bundesgerichts vertretbaren Differenzierung (vgl. nur BGE 124 I 71 E. 7, 113 Ia 300 f.). Wenn das Bundesgericht es noch als haltbar erachtete, Regierungsratskandidaten einer im Parlament noch überhaupt nicht vertretenen Partei in einer Fernsehsendung nur in der zweiten Reihe und mit kürzerer Rededauer auftreten zu lassen, so hat es doch bereits hier die *Suche nach anderweitigen Korrekturen* zugunsten dieser Parteien und Kandidaten angeregt (BGE 125 II 504–506; vgl. dazu

<sup>4</sup> Vgl. Art. 68 Abs. 1 Bst. e, Art. 72 Abs. 2 Bst. a und 73 Abs. 1 BPR; Art. 23 Abs. 3<sup>bis</sup> und 4 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11).

hiernach, Ziff. 2.6.8), und den De-facto-Ausschluss einer parteilosen Gemeinderatskandidatin vom behördlich aus Steuermitteln bezahlten gemeinsamen Wahlplakat aller Ortsparteien hat es rundweg verpönt und die Wahl kassiert (BGE 113 Ia 300 f.); dazwischen liegt die Annullierung einer kantonalen Regelung, die Wahlkampfkostenbeiträge an Parteien vom Gewinn von 5 der 130 Mandate abhängig machen wollte (BGE 124 I 71). Keineswegs weniger streng ist die (spärliche) Doktrin. Bei aller Kritik an sachlich nicht begründbarer Unterscheidung zwischen grösseren und kleineren Parteien befand jedoch auch das Bundesgericht (BGE 119 Ib 250), dass kleinste politische Parteien oder Bewegungen «jedenfalls nicht gleichviel Sendezeit beanspruchen (können) wie die wichtigeren politischen Parteien und Gruppen und (...) auch nicht zu den gleichen Sendezeiten zugelassen werden (müssen).»

### **2.3.2 Volksabstimmungen**

Für Abstimmungskämpfe müssen Kriterien eine sachgerechte und praktikable Bemessung des Sendeanteils zwischen den im Bundesparlament vertretenen Parteien einerseits und Initiativ- oder Referendumskomitees andererseits sicher stellen.

### **2.3.3 Fakultatives Volksreferendum**

Der Bund zählt derzeit rund 4,9 Mio Stimmberechtigte. Für das Zustandekommen eines Referendums bedarf es der Unterstützung von 50 000, für eine Volksinitiative jener von 100 000 Stimmberechtigten. Berechnet man die erste Verteilungszahl im Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff für die verschiedenen Kantone anlässlich der Nationalratswahlen der letzten paar Legislaturen, so gelangt man regelmässig auf eine Zahl von je ungefähr 10 000 Wählern, die im Durchschnitt hinter jedem gewählten Volksvertreter stehen (die summarische Kontrollrechnung zeigt das selbe Ergebnis: gesamtschweizerisch pflegen ca. 2,2 Mio Stimmberechtigte an der Wahl teilzunehmen und die 200 Sitze zu verteilen). Hinter einem Referendum stehen also mindestens so viele Stimmberechtigte wie hinter einer Kleinstfraktion. Mehr als 200 000 Unterschriften gehen selten für ein Referendum ein: Dies entspräche in etwa der demokratischen Legitimation einer 20-köpfigen Fraktion.

### **2.3.4 Kantonsreferendum**

Für das Zustandekommen eines Kantonsreferendums sind acht Kantone vonnöten. In den meisten Kantonen ist für den Entscheid das Kantonsparlament zuständig; ausnahmsweise kann das Kantonsreferendum auch via kantonales Volksbegehren verlangt werden, und selten (z.B. im Kanton St. Gallen) ist der Entscheid der Kantonsregierung delegiert. Die demokratische Legitimation ruht also im Regelfall auf der Mehrheit des vom Volk gewählten Parlaments. Leicht vereinfacht ergibt dies folgendes: 4,9 Mio Stimmberechtigte, durchschnittlich 40 % kantonale Wahlbeteiligung zur Bestellung aller kantonalen Parlamente; letztere entscheiden je mit absoluter Mehrheit.

Die acht bevölkerungsstärksten Kantone haben rund 3,2 Mio Stimmberechtigte, die acht bevölkerungsschwächsten 0,25 Mio. Auf der Basis der vorstehenden Annahmen stehen also hinter einem mit absoluter Mehrheit der Parlamente der acht grössten Kantone lancierten Kantonsreferendum rund 600 000, hinter einem Kantonsreferendum der acht kleinsten Stände rund 50 000 Stimmberechtigte. Die Quoren für kantonale Volksbegehren zur Ergreifung des Kantonsreferendums sind bedeutend tiefer, desgleichen die üblichen Stimmzahlen kantonaler Regierungsräte. Insgesamt ist die demokratische Legitimation hinter einem Kantonsreferendum also durchaus mit jener hinter einem Volksreferendum vergleichbar.

Das einzige bisher zustande gekommene Kantonsreferendum seit Bestehen des Instituts (1874) vereinigte elf Kantone (BBl 2003 7056: BE, OW, GL, SO, BS, SH, SG, GR, VD, VS und JU), die rund 2,13 Mio Stimmberechtigte umfassten.

### 2.3.5 Volksinitiative

Hinter einer zustande gekommenen Volksinitiative steht mindestens eine Anzahl Wähler, die eine zehnköpfige Fraktion in die eidgenössischen Räte entsenden könnte. Auch bei Volksinitiativen werden heute kaum mehr je über 200 000 gültige Unterschriften eingereicht.

### 2.3.6 Fazit

Daraus ergibt sich insgesamt folgende Vergleichssynopse:

	Volksreferendum	Kantonsreferendum	Volksinitiative
Minimum	50 000	50 000	100 000
entspricht der Wählerschaft einer Fraktion mit ..... Mitgliedern	5	5	10
Maximum	200 000	600 000	200 000
entspricht der Wählerschaft einer Fraktion mit ..... Mitgliedern	20	60	20

Die demokratische Legitimation eines Referendumskomitees entspricht mit andern Worten jener einer kleinen bis mittelgrossen Fraktion, jene eines Initiativkomitees jener einer mittleren Fraktion. Das verhältnismässig hohe Quorum des Kantonsreferendums entspricht der demokratischen Legitimation einer (kleinen bis grossen) Fraktion.

Diese Vergleiche sprechen dafür, einem Initiativkomitee oder der gesamten Trägerschaft eines Volksreferendums etwa den gleichen Sendeanteil einzuräumen wie einer mit Mindestgrösse in der Bundesversammlung vertretenen Fraktion.

### 2.3.7 Einwände und Gegenargumente

Zwar sorgt eine Volksinitiative oder ein Referendum dafür, dass über die betreffende Vorlage überhaupt abzustimmen ist; dies mag für einen grösseren Sendeanteil jener Gruppierung sprechen, welche den Volksentscheid überhaupt herbei geführt hat. Dem steht aber die Überlegung gegenüber, dass kein Initiativ- und kein Referendumskomitee für innere Widersprüche der Rechtsordnung Verantwortung trägt, die sich aus der Annahme seines punktuell oppositionellen Begehrens ergeben können. Für die innere Konsistenz der Rechtsordnung tragen allein die Volksvertreterinnen und -vertreter Verantwortung.

Sie werden zu 80 % im Proporzsystem (Nationalrat: 194 von 200 Mitgliedern; Ständerat: 2 der 46 Mitglieder; total: 196 von 246 Mitgliedern) dank den Parteien gewählt, die sie vertreten.

Weil trotz konkurrierender Rechtsquellen die eidgenössischen Räte für die innere Konsistenz der Rechtsordnung allein und ausschliesslich verantwortlich sind, rechtfertigt es sich auch vor der Bundesverfassung, dass die Parteien die Meinung ihrer Mitglieder verfechten können, welche zum parlamentarischen Mehrheitsentscheid – dem Gesetz oder der Abstimmungsempfehlung (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 159 Abs. 1 und 2 und Art. 163 BV) – geführt hat. Dies liegt auf der verfassungsmässigen Linie, dass die verantwortlichen Behörden auch die Mindestmittel zur Lösung ihrer Aufgabe haben müssen (vgl. Art. 139 Abs. 3 Satz 2 BV).

### 2.3.8 Zur Reihenfolge der Ausstrahlungen

Der «Urheberfunktion» der Initiativ- oder Referendumskomitees ist dadurch Rechnung zu tragen, dass sie im zeitlichen Ablauf prominent zu platzieren sind: Zu Beginn, weil sie den Urnengang ausgelöst haben, und gegen Ende, weil es um ihr ureigenstes Anliegen (sei es für, sei es gegen einen Erlass) geht (vgl. Ziff. 2.2.3 hiervor sowie Erläuterungen zu Art. 15a Abs. 4, Ziff. 3.1.1).

## 2.4 Regelung der Aufsicht im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG)

Die *Aufsicht* über die inhaltliche Rechtmässigkeit der Werbespots liegt bei der *Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)*. Sie prüft von den Parteien produzierte Spots und ihr vom Veranstalter vorgelegte Spots schon vor der Ausstrahlung auf ihre Vereinbarkeit mit den rundfunkrechtlichen Vorschriften (Art. 83, 86 und 86a RTVG).

Sie beurteilt innerhalb von zwei Wochen, ob der Spot gegen Artikel 4 Absätze 1 und 3 RTVG (ohne Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot) oder die Persönlichkeitsrechte gemäss Artikel 28 ZGB verstösst bzw. ob er unzutreffende Tatsachenbehauptungen enthält. Beurteilt die UBI den Spot als rechtswidrig, so entfällt jeglicher Anspruch auf Ausstrahlung. Die Möglichkeit, dass die UBI einen nur in Teilen rechtswidrigen Spot unter Auflagen zur Ausstrahlung zulassen kann, ist ausgeschlossen. Der Entscheid der UBI ist insofern massgebend, als einer allfälligen Beschwerde ans Bundesgericht *keine aufschiebende Wirkung* erteilt werden kann (Art. 86a Abs. 4 RTVG).

Nach der Ausstrahlung der Spots sind die *üblichen Rechtskontrollmöglichkeiten* gegeben (d.h. bezüglich Inhalt durch die UBI, bezüglich Werbebestimmungen durch das BAKOM; Art. 86 Abs. 1 und 5 RTVG).

**3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

**3.1 Bundesgesetz über die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (Vorlage A)**

**3.1.1 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)**

*Art. 11 Abs. 3<sup>bis</sup> (neu)*

In einigen Westschweizer Kantonen existieren kantonale Rechtsgrundlagen und seit einigen Jahren eine entsprechende Praxis, den Stimmberechtigten einen Parolenspiegel der Stellungnahmen aller im Kantonsparlament vertretenen politischen Parteien den Abstimmungsvorlagen beizulegen. Diese Praxis wurde von zwei Kantonen ohne Meldung nach Bern in den letzten Jahren auch auf eidgenössische Vorlagen ausgedehnt. Wie der Bundesrat in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage (06.1103 A Berberat. Maulkorb für Kantonsregierungen?) feststellte, ist eine solche Praxis ohne ausdrückliche bundesgesetzliche Rechtsgrundlage formell problematisch. Keine Behörde soll die Abstimmungsunterlagen nach eigenem Gutdünken anreichern. Nach dem geltenden Recht (Art. 11 Abs. 1–3 BPR) gehören zum Stimmmaterial einer Bundesabstimmung lediglich der Stimmzettel, die Abstimmungsvorlagen, die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sowie die nach kantonalem Recht zur gültigen Stimmgabe nötigen Unterlagen wie Stimmausweis, Stimmcouvert, und Kontrollmarke.

Die Kommission erachtet die Beilage eines Parolenspiegels der Stellungnahmen der in den kantonalen Parlamenten vertretenen Parteien für begrüssenswert, weil eine solche Zusammenstellung parteipolitisch neutral und für die Stimmberechtigten zur Orientierung hilfreich ist. Mit einem neuen *Artikel 11 Absatz 3<sup>bis</sup>* soll deshalb eine bundesgesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche diese Praxis in den Kantonen legalisiert, die das Instrument bereits eingeführt haben und in denjenigen Kantonen ermöglicht, die dieses Instrument noch nicht kennen.

*Art. 15a (neu)* Abstimmungssspots

Diese Bestimmung regelt den Gegenstand der Verpflichtung (Bereitstellen von Sendezeit für Abstimmungssspots vor eidgenössischen Volksabstimmungen) und den Kreis der verpflichteten Programmveranstalter.

*Absatz 1* erwähnt zunächst die in die Pflicht genommene SRG (sie ist im RTVG ausführlich geregelt: Artikel 23-37 RTVG; die von ihr veranstalteten Programme legt allerdings nicht das Gesetz fest, sondern die vom Bundesrat erteilte Konzession). Ebenfalls erwähnt sind die weiteren konzessionierten Programme, welche unter dem Regime des am 24. März 2006 verabschiedeten Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) einen Anteil aus dem Ertrag der Empfangsgebühren erhalten. Nach den Konzessionsentscheiden vom 7. Juli und 31. Oktober 2008 betrifft dies

13 regionale Fernsehprogramme und 21 lokal-regionale UKW-Radioprogramme (darunter 9 komplementäre, nicht gewinnorientierte Radios in Agglomerationen). Keine Gebühren erhalten hingegen z.B. nationale oder sprachregionale Programme und Programmfenster ausländischer Veranstalter.

Die zweite Satzhälfte von Absatz 1 macht deutlich, dass der Anspruch nur vor Volksabstimmungen (nicht aber vor Wahlen oder sogar unabhängig von Urnengängen) gilt. Das unentgeltliche Bereitstellen von Sendezeit bedeutet, dass die berechtigten Parteien und Komitees für den Anspruch auf Sendezeit nichts zu bezahlen haben, auch nicht die administrativen Kosten des Veranstalters, und dass die Programmveranstalter einen dadurch allenfalls entstehenden Einnahmefall selber tragen müssen. Wer für die Herstellung der Spots aufkommen muss, regelt Artikel 15b.

Die Absätze 2 und 3 regeln, welche Gruppierungen Sendezeit beanspruchen können. Die vorgeschlagene Regelung geht davon aus, dass die Berechtigten pro Abstimmungstermin einen einzigen Radio- sowie einen Fernsehspot produzieren (in mehreren Sprachen), welcher anschliessend von sämtlichen verpflichteten Veranstaltern auszustrahlen ist. Mit anderen Worten besteht (lediglich) das Recht, sich in einem Spot von mindestens 15 Sekunden bis höchstens einer halben Minute Dauer (vgl. Ziff. 3.2) zu einer oder mehreren der am folgenden Abstimmungstermin angesetzten Vorlagen zu äussern. Die Parteien können also unter den zur Abstimmung gebrachten Vorlagen eine Auswahl treffen. Bei den Komitees (Abs. 3) ist klar, dass sie sich lediglich zu jener Vorlage äussern, zu der sie die Initiative lanciert bzw. gegen die sie das Referendum ergriffen haben.

Nicht problemfrei wäre eine weiter gehende Eingrenzung der unentgeltlichen Sendezeit. Sendezeit bei den konzessionierten Programmveranstaltern ist sehr beschränkt und nicht vermehrbar. Damit das Interesse breiter Kreise an der Politik unterstützt werden kann, muss die unentgeltlich zur Verfügung zu stellende Sendezeit in den täglichen Schlüsselzeitsegmenten liegen. Andererseits nützt die Zuteilung marginal kurzer Sendezeit für Spots nichts, wenn gar keine Aussage mehr möglich ist. Damit könnte keine Partei mehr etwas anfangen, und die Stimmberechtigten würden durch die inhaltslose Sendezeitverschwendung nur irritiert. Daher nützt die proportionale Zuteilung unentgeltlicher Sendezeit an Parteien, die mit einer einzigen oder zwei Personen in den eidgenössischen Räten vertreten sind, niemandem.

Statt dessen ist eine Regelung vorzuziehen, wonach nur jene, die in einer *Fraktion* vertreten sind, in Gefässen unentgeltlicher Sendezeit zu Wort kommen. Dem einzigen Vertreter einer Partei ist ja die Möglichkeit gegeben, sich einer Fraktion anzuschliessen oder sich gegebenenfalls mit seinesgleichen zu einer Fraktion zusammenzuschliessen (vgl. Art. 61 Abs. 2 ParlG, SR 171.10) und so in den Genuss unentgeltlicher Sendezeit zu gelangen. So dürfte den strengen Anforderungen des Bundesgerichts an die Ausgewogenheit Rechnung getragen sein (vgl. Ziff. 2.3.1 hiervor).

Während Referendumskomitees und Initiativkomitees vor den von ihnen erwirkten Urnengängen fallweise unentgeltliche Sendezeit bei den konzessionierten, gebührenfinanzierten Programmveranstaltern in Anspruch nehmen können (Absatz 3), müssen die Parteien dies bei sämtlichen Sachabstimmungen tun können; denn Parteien sind unabdingbar für die Veranstaltung von Proporzahlen. Von seltensten Ausnahmen abgesehen, erringen sie alle Mandate im Nationalrat. Ihre Vertreter verantworten daher die behördlichen Erlasse, welche zur Volksabstimmung gelangen; sie

haben die entsprechenden Lösungen erarbeitet und die nötigen Kompromisse für eine mehrheitsfähige Lösung geschmiedet. Bei Volksinitiativen haben sie dazu beigetragen, die Abstimmungsempfehlung des Parlaments (Art. 139 Abs. 3 2. Satz BV) zu verabschieden.

Elf der derzeit im Parlament vertretenen Parteien haben sich bis jetzt ins Parteienregister eintragen lassen; drei der verbleibenden Parteien könnten es gewünschtenfalls umgehend tun. Es liegt nahe, für den Anspruch der Parteien auf unentgeltliche Sendezeit am Parteienregistereintrag anzuknüpfen.

Auch Parteien, die während einer laufenden Legislaturperiode eine neue Fraktion konstituieren, haben Anspruch auf unentgeltliche Sendezeit. Dieser kann unter Einhaltung der vorgesehenen Verfahren und Fristen anlässlich des nächstmöglichen nationalen Urnengangs geltend gemacht werden. Die Gefahr, dass die neue Regelung eine weitere Parteienzersplitterung oder die Bildung neuer Fraktionen auslösen oder fördern könnte, ist als gering einzustufen, zumal die Aufwendungen für die Produktion der Abstimmungsspots, insbesondere für kleinere Parteien, in der Regel um einiges grösser sein dürften als der geldwerte Anspruch in der Form unentgeltlicher Sendezeit.

In der direkten Demokratie dürfen sich Massnahmen zur Förderung des Diskurses nicht auf die Parteien beschränken. So unerlässlich die Parteien für den *repräsentativen* Teil der Demokratie speziell in einem Proporzwahlverfahren sind, so frei ist der Markt bei der Ausübung der Volksrechte und ganz speziell des Referendums: Acht Kantone können es ebenso ergreifen wie 50 000 Stimmberechtigte. Eine einheitliche oder auch nur homogene Urheberschaft ist nicht gefordert: Inhalt des Begehrens ist das Verlangen nach einer Volksabstimmung. Diese kann auch aus völlig konträren Motiven verlangt werden. Weniger als sechs von zehn zustande gekommenen Referenden werden von einem einzigen Referendumskomitee lanciert. Unabhängig von all diesen unterschiedlichen Konstellationen soll der gesamten Urheberschaft des Referendums gegen einen Bundeserlass unentgeltliche Sendezeit bei allen gebührenfinanzierten konzessionierten Programmveranstaltern zur Verfügung stehen.

Volksinitiativen können von beliebigen Gruppierungen, auch von Ad-hoc-Komitees gestartet werden. Massnahmen zur Förderung des Diskurses dürfen sich daher in der direkten Demokratie nicht auf die Parteien beschränken. Weil sich aber eine Volksinitiative anders als das Referendum nicht auf das blosse Begehren um Volksabstimmung beschränkt, sondern materiell nahezu beliebigen Gestaltungsspielraum eröffnet, können sich keine disparaten Koalitionen bilden. Wer eine Volksinitiative lanciert, steht hinter genau diesem Begehren. Jede Volksinitiative weist von Gesetzes wegen ein Initiativkomitee mit sieben bis 27 Stimmberechtigten auf (Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR). Dieses Initiativkomitee ist offensichtlich auch das geeignete Gremium, um unentgeltliche Sendezeit bei allen gebührenfinanzierten konzessionierten Programmveranstaltern in Anspruch zu nehmen und um über die Art der Präsentation und seine personelle Vertretung in diesen Sendungen zu befinden.

Bei Kantonsreferenden verständigen sich die Regierungen der beteiligten Kantone, bei einem Volksreferendum entscheidet das Referendumskomitee über die Art der Präsentation und die personelle Vertretung des Anliegens in den Sendungen der konzessionierten Programmveranstalter mit Gebührenanteil. Haben mehrere Referendumskomitees mitgewirkt, so entscheidet entweder jedes Referendumskomitee selber über seinen Anteil an der Sendezeit, oder aber die Referendumskomitees

haben sich untereinander über eine gemeinsame Präsentation und die Aufteilung der personellen Vertretung des Anliegens zu verständigen.

Nicht anders als Initiativkomitees, Referendumskomitees oder im Falle eines Kantonsreferendums die beteiligten Kantonsregierungen überlässt es das Gesetz auch den Parteien selber, die Art ihrer Präsentation und ihre personelle Vertretung in den Ausstrahlungen unentgeltlicher Sendezeit festzulegen. Im Parteienregister eingetragene Parteien müssen von Gesetzes wegen die Rechtsform eines Vereins aufweisen (Art. 76a Abs. 1 Bst. a BPR), und den statutarischen Namen und den Sitz der Partei, die Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen sowie ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten der Bundespartei bei der Bundeskanzlei hinterlegt haben (Art. 76a Abs. 2 Bst. a–c BPR).

Auch Kleinparteien unterhalb eigener Fraktionsstärke sollen Präsentationsart und Vertretung in den Ausstrahlungen selber bestimmen, nachdem sie zusammen mit der oder den Parteien, mit der oder denen sie eine Fraktion bilden, den Verteilschlüssel festgelegt haben. Die in einer Fraktion vertretenen Parteien können statt dessen auch einen gemeinsamen Auftritt vorsehen.

*Absatz 4:* Bei der privilegierten Platzierung der Spots von Initiativ- und Referendumskomitees zu Beginn und gegen Ende der Präsentationsperiode geht die Kommission von der Vorstellung der demokratischen Bewegung des 19. Jahrhunderts aus, wonach der Souverän in ihm wichtigen Fragen «das letzte Wort» hat. Ergo sollen auch die Komitees, die durch die von ihnen gesammelten Unterschriften eine Volksabstimmung überhaupt ermöglichen, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ihre Botschaft an privilegierter Stelle – am Anfang sowie im Sinne eines «zweitletzten Worts» gegen Schluss einer Radio- und Fernsehkampagne – vermitteln können.

*Absatz 5* enthält die Gesetzesdelegation für eine Verordnung der Bundesversammlung. Der Verordnungsentwurf (Vorlage B; vgl. Erläuterung Ziff. 3.2 hiernach) enthält die Details über Zeitraum und Zeitmenge, benennt die Verteilungskriterien, listet die zur Ausstrahlung verpflichteten Programme der SRG auf und regelt die technischen Einzelheiten zur Anmeldung der Ansprüche oder zur Übergabe der Spots an die verpflichteten Veranstalter.

*Absatz 6* schliesslich überträgt der für den Vollzug der politischen Rechte zuständigen Bundeskanzlei die Aufgabe, vor jedem Abstimmungstermin in einer Verfügung festzustellen, wieviel Sendezeit denjenigen Parteien und Komitees zusteht, die Ansprüche angemeldet haben.

#### *Art. 15b (neu)*      Produktion und Finanzierung der Abstimmungsspots

*Absatz 1* regelt die Frage, wer für die Produktion der Spots verantwortlich ist. Die Berechtigten haben die Wahl, bei welchem Produktionsunternehmen sie ihren Spot herstellen wollen. Zur Produktion der Spots gehört auch deren Finanzierung. Die Ausstrahlungsberechtigten haben den gesamten Betrag für die Konzeption und Realisierung des Spots aus der eigenen Kasse zu bezahlen. Sie werden lediglich von den Kosten befreit, welche die Ausstrahlung des in ihrem Auftrag produzierten Spots üblicherweise verursacht. Die Regelung nimmt in Kauf, dass ein gewisses Ungleichgewicht zwischen finanzkräftigeren und finanziell weniger potenten Sendeberechtigten entsteht.

Nach *Absatz 2* ist zudem eine natürliche Person zu bezeichnen, welche die Verantwortung für den Spot übernimmt. Dies dient nicht nur einer allfälligen strafrechtlichen Verfolgung, sondern auch der rundfunkrechtlichen Aufsicht.

*Art. 15c (neu)* Inhaltliche Mindestanforderungen an die Abstimmungsspots

Die Rechtsordnung setzt den Ausstrahlungen in Fernsehen und Radio verschiedene Schranken. Diese entsprechen zum einen den für andere Medienäusserungen geltenden Grenzen (z.B. die Verbote der Rassendiskriminierung und der Ehrverletzung im Strafrecht oder der Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht). Sie werden durch die dafür zuständigen Gerichtsbehörden (Straf- oder Ziviljustiz) behandelt. Das Radio- und Fernsehgesetz stellt an das Programm schweizerischer Veranstalter zahlreiche weitere Anforderungen, welche zum Teil in die gleiche Richtung zielen wie das Straf- und Zivilrecht, zum Teil aber auch darüber hinausgehen. Zu unterscheiden sind drei Kategorien von rundfunkrechtlichen Vorschriften:

- Bestimmte Vorschriften gelten für sämtliche Elemente eines Radio- oder Fernsehprogramms, d.h. sowohl für redaktionelle Sendungen als auch für Werbesendungen: Dazu gehören Artikel 4 Absatz 1 (Achtung der Grundrechte: Menschenwürde, Diskriminierungsverbot, Rassenhass, öffentliche Sittlichkeit, Gewalt) und Absatz 3 (Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit, der verfassungsmässigen Ordnung und der Wahrnehmung völkerrechtlicher Verpflichtungen) sowie Artikel 5 (jugendgefährdende Sendungen) RTVG. Die Einhaltung dieser Pflichten ist auch für Parteien- und Komiteespots vor Abstimmungen unabdingbar.
- Eine zweite Gruppe von Vorschriften beschränkt sich auf redaktionelle Sendungen: Im Vordergrund steht das Gebot der Sachgerechtigkeit und der Erkennbarkeit von Kommentaren (Art. 4 Abs. 2 RTVG). Daneben gilt für konzessionierte Programme das Vielfaltsgebot, welches aber lediglich in der Gesamtheit der redaktionellen Sendungen zum Ausdruck kommen muss (Art. 4 Abs. 4 RTVG). Das Sachgerechtigkeits- und das Vielfaltsgebot sind keine geeigneten Vorgaben für Abstimmungsspots (vgl. dazu die Ausführungen zu Abs. 2).
- Schliesslich gelten spezifische Regeln für Werbung und Sponsoring (Art. 9–14 RTVG). Ihre Einhaltung wird nicht durch die UBI überprüft, sondern durch das BAKOM. An dieser Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich von Werbung und Sponsoring ist auch bezüglich der unentgeltlichen Sendungen vor Abstimmungen festzuhalten.

*Absatz 1* verdeutlicht, dass sich auch die von Parteien und Komitees produzierten Sendungen rundfunkrechtlich nicht im freien Rechtsraum bewegen. Die üblicherweise geltenden Vorschriften sind einzuhalten. Daraus ergibt sich gleichzeitig, dass die Anforderungen des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über grenzüberschreitendes Fernsehen (EÜGF; SR 0.784.405) zu beachten sind, welches für im Ausland empfangbare schweizerische Fernsehprogramme identische Anforderungen aufstellt. Mit diesen Geboten wird (indirekt) auch den meisten Anforderungen des schweizerischen Strafrechts Rechnung getragen (z.B. dem Verbot der Rassendiskriminierung in Art. 261<sup>bis</sup> StGB).

Ebenfalls ausdrücklich untersagt sind Abstimmungsspots, welche die *Persönlichkeitsrechte* verletzen. Dies kann daran liegen, dass ein Spot eine Person in einem

negativen Licht erscheinen lässt (wobei auch scharfe Kritik am politischen Verhalten zulässig sein muss) oder dass sie gegen ihren Willen für ein politisches Anliegen instrumentalisiert wird (z.B. durch unrichtige Behauptung, eine bestimmte Person unterstütze ein bestimmtes Volksbegehren). Die Kriterien zur Beurteilung einer Persönlichkeitsverletzung entsprechen den etablierten zivilrechtlichen Grundsätzen.

*Absatz 2* erweitert die Pflichten um eine weitere Dimension: Die Norm untersagt das Aufstellen nachweislich falscher Tatsachenbehauptungen. Da es sich nicht um redaktionelle Sendungen handelt, ist der zentrale programmrechtliche Grundsatz der Sachgerechtigkeit (früher: Objektivität) für solche Spots nicht geeignet. Das Sachgerechtigkeitsgebot (welches nicht nur im RTVG, sondern auch auf Verfassungsebene verankert ist) soll sicherstellen, dass das Publikum aufgrund der in einem Beitrag vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt oder ein Thema erhält und sich so darüber frei eine eigene Meinung bilden kann. Die Sachgerechtigkeit kann nach der Praxis der UBI und des Bundesgerichts z.B. durch das Verschweigen wesentlicher Fakten oder deren tendenziöse Darstellung missachtet werden. Dieser für redaktionelle Sendungen geltende Massstab eignet sich nicht für Abstimmungsspots von Parteien und Komitees, welche dem Publikum innert 15–30 Sekunden ihre Sicht der Dinge mit einfachen Schlagworten und plakativen Bildern zu vermitteln versuchen und wesensgemäss einseitig sind. Eine Grenze ist aber dort zu ziehen, wo die öffentliche Meinungsbildung durch nachweislich falsche Fakten (z.B. unrichtige Fristen oder Prozentzahlen) manipuliert werden soll. Es gehört allerdings zu Abstimmungskämpfen, dass sich die politischen Kontrahenten mit vertretbaren Argumenten gerade auch über Fakten und Zahlen (z.B. bisherige und künftige Kosten eines Projekts) streiten. Unzulässig ist nach der vorgeschlagenen Formulierung das Behaupten nachweislich falscher Zahlen, deren Unrichtigkeit sich aus anerkannter Quelle belegen lässt (z.B. eine unrichtige Angabe über den gegenwärtigen Steuerfuss einer Gemeinde). In solchen Fällen hat das Bundesgericht auch kantonale Regelungen akzeptiert, die den Behörden eine Berichtigung gegenüber Tatsachenbehauptungen erlauben, die im objektivierbaren Bereich nicht wahrheitsgemäss sind (BGE 107 Ia 304 E. 6 c S. 317). Nicht erfasst werden hingegen subtilere Manipulationen des Publikums, z.B. durch das Einblenden irreführender Bilder.

#### *Art. 15d (neu)* Verbot werblicher Aussagen

*Absatz 1* stellt sicher, dass die zur Förderung der politischen Willensbildung einzuführenden unentgeltlichen Sendungen vor Abstimmungen nicht zu kommerziellen Zwecken missbraucht werden. Wird darauf verzichtet, die dem Veranstalter nicht zu bezahlenden Abstimmungssendungen (im Gegensatz zu bezahlten politischen Werbung) den Werberegeln zu unterstellen, so müssen einige für die Werbung geltende Verbote spezifisch auf diese Spots ausgedehnt werden. In diesem Rahmen ist Werbung für Produkte (oder Dienstleistungen) eines Dritten untersagt, die in keinem direkten Zusammenhang zum Thema der fraglichen Abstimmungsvorlage steht. Es liegt z.B. auf der Hand, dass die Sendezeit vor Abstimmungen nicht für die Umgehung von Werbeverböten (z.B. für Tabakprodukte oder für Spirituosen) benützt werden darf. Darüber hinaus ist in diesen Spots sämtliche kommerzielle Werbung für einzelne Produkte oder Dienstleistungen von Dritten (z.B. einer der Partei nahe stehenden Firma) verboten. Die Spots dienen – im Hinblick auf eine Volksabstimmung – der Unterstützung einer Sache oder Idee, nicht aber der Förderung des Verkaufs von Waren oder Dienstleistungen. Absatz 1 verbietet neben der

bezahlten Werbung für Produkte oder Dienstleistungen (Bst. a) auch die Schleichwerbung (Bst. b), welche das Gesetz in Artikel 10 Absatz 3 RTVG generell untersagt. Unzulässig sind auch neuere Formen kommerzieller Kommunikation wie die Erwähnung von Waren oder Dienstleistungen auf getrenntem Bildschirm (Split Screen), die virtuelle Werbung oder die Produktplatzierung. Buchstabe c will vermeiden, dass durch die Nennung des Namens eines Sponsors (z.B. eines Pharmaunternehmens in einem Spot zu einer gesundheitsrechtlichen Vorlage) eine indirekte Werbewirkung entsteht. Untersagt ist die Sponsornennung, nicht aber das Sponsoring einer solchen Sendung durch Dritte. Hauptgrund für die Zulassung des Sponsoring ist der Umstand, dass sich die Geldflüsse für einen allgemeinen Abstimmungskampf in der Praxis nicht von den Geldflüssen trennen lassen, welche einer Partei oder einem Komitee für die Produktion des fraglichen Abstimmungsspots zukommen.

*Absatz 2* hält fest, dass sich das Verfahren nicht gegen den Programmveranstalter, sondern gegen den Anspruchsberechtigten des Spots sowie den in Absatz 1 genannten Dritten richtet.

#### *Art. 76a Abs. 4 (neu)*

Für den Anspruch auf unentgeltliche Sendezeit der Parteien greift Artikel 76a BPR auf das bereits bestehende Parteienregister zurück: Bisher regelte Artikel 76a BPR die Voraussetzungen, unter denen sich juristische Personen in dieses Parteienregister eintragen lassen konnten. Nachteilige Folgen mangelnder Aufdatierung der Eintragung beschränkten sich bisher auf den Wegfall administrativer Erleichterungen beim Wahlmeldeverfahren für Nationalratswahlen (Art. 24 Abs. 3 Bst. a und c BPR). Nationalratswahlen finden lediglich alle vier Jahre statt. Das Unterlassen von Mutationsmeldungen konnte dementsprechend einzig im Hinblick auf die nächstfolgenden Gesamterneuerungswahlen Nachteile nach sich ziehen. Volksabstimmungen folgen einander demgegenüber im Drei- bis Sechsmonaterhythmus. Der Ausbau der Ansprüche, die Parteien aus dem Eintrag ins Parteienregister ableiten können, erheischt nun auch Mechanismen zur rascheren Aufdatierung des Parteienregisters: Es würde dem Sinn der Regelung widersprechen, Gruppierungen Sendezeit zuzugestehen, welche die Erfordernisse für den Eintrag ins Parteienregister gar nicht mehr erfüllen; denn diese Parteien tragen nicht mehr zur Meinungsbildung im Parlament bei. Infolgedessen können sie noch Sendezeit beanspruchen, wenn sie ein Referendum ergriffen oder eine Volksinitiative lanciert haben. Hingegen gehören sie nicht mehr zu jenen, die Gesetzesvorlagen mit erarbeitet haben und sie also laufend gegenüber der Öffentlichkeit vertreten müssen. Indem die Bundeskanzlei Parteien umgehend aus dem Parteienregister streicht, wenn sie die Bedingungen nicht mehr erfüllen (Abs. 4), wird dies sicher gestellt.

#### *Art. 80 Abs. 4 (neu)*

Ein neuer *Absatz 4* besagt, dass auch die Verfügungen der Bundeskanzlei über die Zuteilung von Sendezeit der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, da solche Beschwerden den Charakter einer Stimmrechtsbeschwerde haben. In der Tat kann der Bundeskanzlei bei der Berechnung und Zuteilung der Ansprüche ein Fehler unterlaufen, der sich auf die freie und unverfälschte Willensbildung an der Urne auswirken kann, z.B. wenn einer Partei eine zu hohe, der anderen eine zu niedrige Sendezeit zugesprochen wird. Die Beschwerdefrist muss wie in den anderen in

Artikel 100 Absatz 3 BGG aufgeführten Fällen kurz sein (5 Tage). Zudem wird die aufschiebende Wirkung solcher Beschwerden ausgeschlossen, um die Ausstrahlung der Radio- und Fernsehspots nicht zu blockieren.

### **3.1.2 Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)**

#### *Art. 2 Bst. c*

Die Einführung unentgeltlicher Sendezeit vor eidgenössischen Volksabstimmungen hat zur Folge, dass verschiedene Normen des neuen Radio- und Fernsehgesetzes redaktionell angepasst werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Definition des Begriffs redaktioneller Sendungen (Art. 2 Bst. c), welcher von der neuen Kategorie der Abstimmungssspots abgegrenzt werden muss. Ihr Inhalt ist – im Gegensatz zum redaktionellen Programm – nicht dem Veranstalter zuzurechnen (ganz im Gegenteil wird er wohl den Inhalt einzelner Spots missbilligen).

Die unentgeltlichen, auch gegen den Willen des Veranstalters auszustrahlenden Abstimmungssspots sind auch keine Werbung im Sinne des Gesetzes (Art. 2 Bst. k RTVG). Die Abstimmungssspots werden als eigenständiger Sendungstyp besonderen Regeln unterworfen, die ihrem Charakter besser Rechnung tragen.

#### *Art. 11a (neu) Abstimmungssspots*

*Absatz 1* regelt das Verhältnis der unentgeltlichen Sendezeit zu bezahlter Werbung. Die Trennung der Wahlspots von eigentlichen Werbespots dient einem Anliegen, welches im ganzen Radio- und Fernsehrecht zentral ist: Der Transparenz für das Publikum. Die Abgrenzung von der üblichen Wirtschaftswerbung liegt aber auch im Interesse der anspruchsberechtigten Parteien und Komitees.

*Absatz 2* hält darüber hinaus fest, dass die Spots nicht auf die Höchstdauer der Werbezeit angerechnet werden. Nach dem Konzept des Regelungsvorschlages handelt es sich bei den Spots rechtstechnisch gesehen um Sendungen sui generis, d.h. weder um Werbung (da keine finanzielle Gegenleistung für den Veranstalter erfolgt) noch um redaktionelle Sendungen (da die Verantwortung für die Gestaltung bei den Ausstrahlungsberechtigten liegt). Dass die Sendezeit nicht auf die Werbezeit anzurechnen ist, könnte man bei dieser Sichtweise aus der Gesetzessystematik ableiten. Es erscheint aber sinnvoll, diesen wichtigen Grundsatz ausdrücklich im Gesetz zu verankern.

#### *Art. 83 Abs. 1 Bst. a und Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)*

*Absatz 1* legt die Zuständigkeit für die vorgängige rundfunkrechtliche Aufsicht über den Inhalt der Abstimmungssendungen in die Hände der UBI. Sie überprüft nach den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes lediglich bereits ausgestrahlte Sendungen im redaktionellen Teil des Programms. Im Unterschied zur übrigen Tätigkeit der UBI richtet sich das Verfahren nicht gegen den Programmveranstalter, welcher eine fragwürdige Sendung ausstrahlt, sondern gegen den Sendeberechtigten (Art. 91 Abs. 3<sup>bis</sup> RTVG). Wegen dieser speziellen Konstellation sind hier ausnahmsweise auch Möglichkeiten eines Einschreitens gegen noch nicht ausgestrahlte Sendungen vorzusehen, welche besonderen verfahrensrechtlichen Regeln folgen (Abs. 1<sup>bis</sup>).

Wurde ein Spot bereits ausgestrahlt, so ist grundsätzlich das übliche Verfahren für die Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Sendungen (Art. 91 ff. RTVG) zu wählen, wobei sich auch dieses Verfahren gegen den Sendeberechtigten (und nicht gegen den Programmveranstalter) richtet.

#### *Art. 86 Abs. 1 und 5*

*Absatz 1:* Die nachträgliche Überprüfung ausgestrahlter Abstimmungsspots auf ihre Übereinstimmung mit dem Werbeverbot (Art. 15d BPR) ist – wie bei der üblichen Wirtschaftswerbung – Sache des BAKOM. Das Verfahren unterscheidet sich insofern von der üblichen Aufsicht über werbliche Aussagen in Radio- und Fernsehprogrammen als dass es sich nicht gegen den Programmveranstalter richtet, sondern gegen den Anspruchsberechtigten (Art. 15d Abs. 2 BPR). Sonst gelten die im Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten und greifen die entsprechenden Verfahrensregeln. Das BAKOM kann insbesondere allfällige unrechtmässige Einnahmen einziehen, welche die Partei oder das Komitee aus dem Missbrauch der unentgeltlich eingeräumten Sendezeit zu kommerziellen Zwecken erzielt hat. Zudem kann es Verwaltungsanktionen verhängen (Art. 90 Abs. 1 Bst. c RTVG).

*Absatz 5:* Die nachträgliche Aufsicht über den zulässigen Inhalt der Spots (Art. 15c BPR) liegt in den Händen der UBI. Auch dieses Verfahren richtet sich gegen den Anspruchsberechtigten. Die UBI erhält zudem die Kompetenz zur Vorprüfung der Spots.

#### *Art. 86a (neu)* Vorprüfung von Abstimmungsspots

Die in *Artikel 86a* formulierte Norm dehnt die Zuständigkeit der UBI aus, denn nach den allgemeinen Regeln kann die UBI erst tätig werden, wenn eine Beschwerde eingereicht worden ist, wobei die Beschwerdeführenden zuvor an die Ombudsstelle gelangt sein müssen (Art. 94 RTVG). Ein Gang zur Ombudsstelle macht aber nur Sinn, wenn der behauptete Mangel in der Verantwortung des Veranstalters liegt. Hier liegt die Interessenslage gerade anders: Ein Veranstalter will die Rechtmässigkeit eines nicht von ihm hergestellten Beitrags überprüfen lassen, zu dessen Ausstrahlung ihn das Gesetz verpflichtet. In diesem Falle müssen Streitigkeiten noch vor der vorgesehenen Ausstrahlung des Spots geklärt werden können.

*Absatz 1* berechtigt die Veranstalter, der UBI einen möglicherweise problematischen Spot zur Beurteilung vorzulegen. Verzichtet ein Veranstalter auf diesen Schritt und hat sich auch kein anderer Veranstalter an die UBI gewandt, so darf er die Ausstrahlung nicht mit dem Argument verweigern, der Spot missachte die rechtlichen Vorschriften. Auch bei Zweifeln an der Rechtmässigkeit ist der Veranstalter nicht dazu verpflichtet, an die UBI zu gelangen. Eine (nachträgliche) rundfunkrechtliche Verantwortung trifft die den Spot ausstrahlenden Veranstalter auch in diesem Falle nicht. Sie riskieren aber, in späteren strafrechtlichen Auseinandersetzungen (z.B. wegen Mitwirkung an der Verbreitung rassendiskriminierender Äusserungen) oder zivilrechtlichen Streitigkeiten (z.B. Forderung nach Gegendarstellung oder finanzieller Genugtuung) ebenfalls zur Rechenschaft gezogen zu werden. Die UBI hat noch vor der geplanten Ausstrahlung über die Rechtmässigkeit eines ihr vorgelegten Spots zu befinden. Trotz der notgedrungen sehr kurzen Fristen hat die UBI den Beteiligten (insbesondere den Sendeberechtigten) die Möglichkeit zur Stellungnahme (rechtliches Gehör) einzuräumen.

Für diesen Entscheid sind einzig die in Artikel 15c BPR genannten inhaltlichen Kriterien massgebend. Beim Entscheid der UBI darf es nicht um Fragen des politischen Stils gehen, sondern lediglich um die Verletzung der rechtlichen Vorschriften.

*Absatz 2* sieht eine Ausnahme vom sonst im UBI-Verfahren geltenden Grundsatz öffentlicher Beratung (Art. 97 Abs. 1 RTVG) vor. Der wesentlichste Grund für die Ausnahme liegt in der sehr knappen Zeit von, die der UBI in solchen Fällen zur Verfügung stehen wird. Weitere Ausnahmen vom üblichen Verfahrensgang vor der UBI (z.B. bezüglich der Fristen) können auf unterer Normstufe festgelegt werden. Sinngemäss zu übernehmen ist hingegen die Kostenregelung in Artikel 98 RTVG: Der Gang an die UBI ist für die Programmveranstalter grundsätzlich kostenlos, doch kann die UBI bei mutwilligen Eingaben dem Veranstalter die Verfahrenskosten auferlegen.

*Absatz 3*: Beurteilt die UBI einen Abstimmungsspot als offensichtlich rechtswidrig, so darf er nicht verbreitet werden. Dies gilt auch für Veranstalter, welche selber keine Beschwerde bei der UBI geführt haben. Die betroffene Partei bzw. das Komitee verliert den Anspruch auf Ausstrahlung. Angesichts der knappen Zeit ist sie bzw. es auch nicht berechtigt, einen neuen Spot zu präsentieren.

Die UBI fällt also den verbindlichen Entscheid über die Ausstrahlung oder Nichtausstrahlung des Spots. Zwar bleibt beiden Seiten (sowohl dem Veranstalter als auch dem Sendeberechtigten) die Möglichkeit, gegen den für sie negativen UBI-Entscheid Beschwerde an das Bundesgericht zu erheben (Art. 99 Satz 2 RTVG). Aus zeitlichen Gründen soll jedoch das Bundesgericht dieser Beschwerde keine aufschiebende Wirkung erteilen können (Abs. 4).

#### *Art. 90 Abs. 2 Bst. o (neu) und p (neu)*

*Artikel 90 Absatz 2 Buchstaben o und p* erlauben, allfällige Verstösse gegen die Pflicht zur Ausstrahlung der Abstimmungssendungen (Bst. o) oder gegen die Pflicht zur Beachtung des Verbots werblicher Aussagen (Bst. p) – wie etwa bei der Pflicht zur Ausstrahlung behördlicher Bekanntmachungen (Art. 8 RTVG) – mit einer Verwaltungssanktion zu ahnden. Die in Artikel 90 Absatz 2 vorgesehene Höchststrafe von bis 10 000 Franken mag auf den ersten Blick als niedrig erscheinen. Insbesondere in Bezug auf das Werbeverbot gilt es aber zu bedenken, dass das BAKOM als Aufsichtsbehörde darüber hinaus die durch eine Verletzung des Werbeverbotes erzielten Einnahmen einziehen kann (Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 RTVG).

#### *Art. 91 Abs. 3 Bst. abis (neu) und Abs. 3bis (neu)*

Nach Ausstrahlung der Spots zur Abstimmung ist das übliche Aufsichtsverfahren zu beschreiten. Dies führt auch dazu, dass die UBI lediglich die inhaltlichen Aspekte beurteilt, nicht aber einen allfälligen unzulässigen kommerziellen Zweck der Spots (Art. 15d BPR), dessen Beurteilung dem BAKOM obliegt.

Das Verfahren bei bereits ausgestrahlten Abstimmungssendungen läuft nach den Grundsätzen ab, die für die Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Sendungen gelten (Art. 91ff. RTVG).

Ein entscheidender Unterschied besteht aber darin, dass sich das Verfahren nicht gegen den Programmveranstalter richtet (sonst müssten jeweils rund 40 Veranstalter für das Fehlverhalten eines Dritten einstehen) und dass es lediglich um die Einhaltung der in Artikel 15c BPR erwähnten Minimalbestimmungen geht (*Abs. 3*

und 3<sup>bis</sup>). Die Massnahme richtet sich gegen die sendeberechtigte Partei, d.h. das im BPR erwähnte Organ der Partei. Ist ein Sendeberechtigter nicht als juristische Person organisiert (wie z.B. bei Abstimmungskomitees), so wird sich die Massnahme gegen die für den Werbespot verantwortliche Person (welche gemäss Art. 15b Abs. 2 BPR vorgängig zu bezeichnen ist) richten müssen.

Grundsätzlich gelten die im Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten und greifen die entsprechenden Verfahrensregeln. Das BAKOM kann insbesondere allfällige unrechtmässige Einnahmen einziehen, welche die Partei oder das Komitee aus dem Missbrauch der unentgeltlich eingeräumten Sendezeit zu kommerziellen Zwecken erzielt hat.

### **3.1.3 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)**

Durch den Einschub eines neuen Buchstabens c in Artikel 100 Absatz 3 BGG soll die Beschwerdefrist gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die Zuteilung von Sendezeit festgelegt werden. Die kurze Frist von fünf Tagen orientiert sich an vergleichbaren Fällen und bezweckt, dass die Ausstrahlung der Radio- und Fernsehspots vor einem Abstimmungstermin nicht verzögert oder ganz blockiert wird.

Diese neue Bestimmung ergänzt Artikel 80 Absatz 4 BPR und Artikel 86a Absatz 4 RTVG, wo jeweils der Grundsatz der Beschwerdefähigkeit festgehalten und gleichzeitig die Erteilung der aufschiebenden Wirkung durch das Bundesgericht ausgeschlossen wird.

### **3.2 Verordnung der Bundesversammlung über die unentgeltliche Sendezeit vor Volksabstimmungen**

*Art. 1* Abstimmungssots vor Volksabstimmungen

*Absatz 1* besagt, dass die Spots grundsätzlich in der letzten Phase des Abstimmungskampfes zu senden sind. Die späte Ausstrahlung dient der Mobilisierung der Wählerschaft und damit tendenziell einer höheren Stimmbeteiligung. Unzulässig ist aber eine Ausstrahlung von Spots in den letzten Tagen vor dem Urnengang, d.h. nach dem zweitletzten Samstag vor dem Abstimmungstag.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass bezahlte politische Werbung zu Abstimmungsthemen spätestens mit dem Zeitpunkt der offiziellen Bekanntgabe eines Abstimmungstermins an Radio und Fernsehen unzulässig ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. d RTVG und die Detailregelung in Art. 17 RTVV).

*Absatz 2* fixiert eine maximale wöchentliche Gesamtdauer der Abstimmungssots von 21 Minuten (sieben Wochentage à drei Minuten), woraus je Radio- oder Fernsehprogramm eine Sendezeit von insgesamt 63 Minuten vor jedem Abstimmungstermin resultiert. Mit dieser Kontingentierung der Sendezeit soll die Voraussetzung für eine möglichst objektive und gerechte Verteilung der unentgeltlichen Sendezeit sowie eine möglichst grosse Planungssicherheit für alle Beteiligten geschaffen werden. Durch die Festlegung einer zeitlichen Obergrenze soll zudem einer Übersätti-

gung des Publikums entgegengewirkt und gleichzeitig verhindert werden, dass die Programmgestaltung in den elektronischen Medien unangemessen erschwert wird.

#### Art. 2 Verteilung der Sendezeiten zwischen Parteien und Komitees

*Absatz 1* teilt das Gesamtkontingent der Sendezeit von 63 Minuten in zwei Teilkontingente auf, wobei ein Kontingent von 50 Minuten für die anspruchsberechtigten Parteien und ein solches von 13 Minuten die Gesamtheit der Referendums- und Initiativkomitees ausgeschieden wird. Die Festlegung von Teilkontingenten erfolgt aus Praktikabilitätsgründen. Dieses Vorgehen bietet den Vorteil, dass die Ansprüche nicht vor jedem Abstimmungstag für alle Begünstigten neu berechnet werden müssen. Während die Ansprüche der in Fraktionen vertretenen Parteien nur am Anfang einer Legislaturperiode oder bei Änderungen im Bestand der Fraktionen berechnet werden müssen, sind die Ansprüche der Initiativkomitees und der Trägerschaften von Referenden an ihrem Teilkontingent vor jedem Urnengang festzustellen. Das hierfür vorgesehene Zeitbudget von 13 Minuten ist so bemessen, dass dieses auch bei einer weit überdurchschnittlich hohen Zahl von Volksinitiativen und Referenden ausreicht.

*Absatz 2* legt fest, dass *Anteile*, die von den anspruchsberechtigten Parteien und Komitees *nicht beansprucht werden, verfallen*. Die Bestimmung impliziert, dass die einer Partei oder einem Komitee zustehende Sendezeit weder unentgeltlich übertragen noch weiterverkauft werden darf. Dadurch wird das Ziel der Vorlage, die Förderung von Fairness in Abstimmungskämpfen, zusätzlich unterstrichen.

*Absatz 3* hingegen erlaubt den anspruchsberechtigten Parteien und Komitees, ihre *Anteile* für gemeinsame Abstimmungsspots *zusammenzulegen*. Bedingung hierfür ist, dass im betreffenden Spot über alle beteiligten Anspruchsberechtigten Transparenz hergestellt wird.

#### Art. 3 Verteilung der Sendezeit unter den Parteien

Bei der Zuteilung der Sendezeit unter den Parteien wie auch unter den Komitees (siehe Art. 4) ist ein gewisser Schematismus unvermeidlich. Der Artikel enthält den massgebenden Grundsatz der *Proportionalität* für die Anzahl Spots pro anspruchsberechtigte Partei. Danach können grosse Parteien ihre Spots häufiger wiederholen lassen als kleine. Eine Kommissionsminderheit will die Ausführungsverordnung so anpassen, dass sich die Verteilung der unentgeltlichen Sendezeit auf die Parteien nicht alleine nach deren Sitzzahl in der Bundesversammlung richtet. Sie beantragt, zugunsten der kleineren Parteien eine zusätzliche Bestimmung einzuführen, wonach die Sendezeit der grössten Partei höchstens um das Dreifache grösser sein soll als der Anteil der kleinsten Partei.

#### Art. 4 Verteilung der Sendezeit unter den Komitees

*Absatz 1* erteilt jedem Initiativkomitee und jeder Trägerschaft eines Referendums das Recht, zu Beginn und am Ende der dreiwöchigen Werbeperiode einen Spot von höchstens 30 Sekunden auszustrahlen. Die Bestimmung definiert also den maximalen Anspruch auf eine Sendeminute je Initiativkomitee bzw. je Trägerschaft eines Referendums. Dieser Anspruch kann wahlweise in der Form von drei Spots à 20 Sekunden oder vier Spots à 15 Sekunden geltend gemacht werden. Werden bei einem Volksreferendum von verschiedenen Komitees Unterschriften gesammelt, so

gilt die Gesamtheit derjenigen Komitees, die bei der Bundeskanzlei Unterschriften eingereicht haben, als Trägerschaft des Volksreferendums.

Falls mehrere Komitees für das Zustandekommen eines Volksreferendums verantwortlich sind, bestimmen diese gemeinsam, ob und wie die gemeinsame Sendeminute unter die verschiedenen Komitees verteilt wird. Werden sie sich nicht einig, so verfällt ihr Anspruch auf Sendezeit.

*Absatz 2* stellt eine Sonderregelung für den Fall dar, dass sowohl ein Kantonsreferendum als auch ein Volksreferendum zustande gekommen sind. Die Bestimmung stellt sicher, dass der Anspruch von einer Sendeminute gemäss Absatz 1 vorab hälftig auf die Trägerkantone eines Kantonsreferendums und auf die Trägerschaft eines Volksreferendums aufgeteilt wird. Der jeweilige Anspruch beträgt somit 30 Sekunden Sendezeit, wobei die Anspruchsberechtigten selbst bestimmen, wessen Spot am Anfang und wessen Spot am Ende der Werbepériode auszustrahlen ist. Auch in diesem Falle ist eine Aufteilung der Sendezeit in 2 Spots à 15 Sekunden möglich, die jeweils am Anfang und am Ende der dreiwöchigen Werbepériode ausgestrahlt werden.

*Absatz 3* besagt, dass die Ansprüche der Komitees proportional gekürzt werden, wenn die Ansprüche aller Initiativkomitees und aller Referendumskomitees das Teilkontingent von 13 Minuten nach Artikel 2 Absatz 1 übertreffen sollten. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein solcher Fall eintritt, ist jedoch äusserst klein. So hätten mit der vorgesehenen Regelung z.B. selbst die Ansprüche vor der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 mit insgesamt neun Abstimmungsvorlagen (und ergo neun Minuten Sendezeit) problemlos abgedeckt werden können.

#### *Art. 5* Anmeldung der Ansprüche von Komitees

*Absatz 1* verpflichtet die betreffenden Initiativ- und Referendumskomitees, ihre Ansprüche möglichst frühzeitig, d.h. spätestens zwei Wochen, nachdem der Bundesrat die Abstimmungsvorlagen für einen bestimmten Abstimmungstermin bekannt gegeben hat, bei der Bundeskanzlei anzumelden.

*Absatz 2* beauftragt die Bundeskanzlei, bis spätestens zwölf Wochen vor dem Abstimmungstermin den genauen Umfang der jeweiligen Zeitansprüche festzustellen und diese sowohl den anspruchsberechtigten Parteien und Komitees, als auch den betroffenen Veranstaltern mitzuteilen.

Die relativ kurzen Meldefristen sind nötig, um sicherzustellen, dass die Anspruchsberechtigten nach der Bekanntgabe der jeweiligen Ansprüche die Produktion der Spots so rasch als möglich an die Hand nehmen und die verpflichteten Veranstalter die Abstimmungsspots frühzeitig programmieren können.

#### *Art. 6* Mindest- und Höchstdauer der Spots; Wiederholungsrate

*Absatz 1:* Die Dauer der Abstimmungsspots liegt zwischen 15 und 30 Sekunden und ist damit tendenziell eher kürzer als bei ausländischen Wahlwerbesendungen. 15 Sekunden erscheinen als unterste Grenze für die Dauer eines Abstimmungsspots, in dem die Kernbotschaft zu einer Vorlage auf eine Art vermittelt werden kann, die zur Hebung des politischen Diskurses beiträgt. Eine noch kürzere Mindestdauer würde die Gefahr plakativer Darstellungen und grober Vereinfachungen von Sachverhalten zweifellos erhöhen. Eine Obergrenze von 30 Sekunden wird festgelegt,

weil hierdurch Werbeblöcke von maximal einer Minute gemäss Artikel 9 Absatz 3 gebildet werden können.

#### *Art. 7* Übergabe der Abstimmungsspots an den Veranstalter

*Absatz 1* schafft die Voraussetzungen dafür, dass die verpflichteten Veranstalter die Spots rechtzeitig visionieren oder hören und diese im Zweifelsfall der UBI zur umgehenden Prüfung unterbreiten können. Dies wird bedingen, dass die zur Ausstrahlung berechtigten Parteien und Komitees ihren Spot spätestens 9 Wochen vor dem Abstimmungstermin an die zur Ausstrahlung verpflichteten Veranstalter übergeben. Nicht genügend ist ein Drehbuch des Spots, da sich dessen Wirkung erst beim Betrachten von Bewegtbild und Ton ausreichend abschätzen lässt. Den Berechtigten ist es nicht freigestellt, ihren Spot später einzureichen, da sie sich sonst einen Vorteil gegenüber anderen Parteien oder Komitees verschaffen könnten.

*Absatz 2* verpflichtet die Anspruchsberechtigten, die u.U. je Programm bzw. Medium variierenden technischen Rahmenbedingungen jeweils frühzeitig mit dem verpflichteten Veranstalter abzusprechen.

#### *Art. 8* Abstimmungsspots in den Programmen der SRG

Nach den Vorstellungen der Kommission soll die Verpflichtung der SRG die ersten Fernsehprogramme (Bst. a) sowie die ersten, zweiten und dritten Radioprogramme (Bst. b) jeder Sprachregion betreffen. In der Pflicht stehen zudem alle Informationskanäle von Radio und Fernsehen (Bst. c). Nach der SRG-Konzession vom 28. November 2007 sind dies je ein Radioprogramm (Art. 4 Abs. 7) und ein Fernsehprogramm (Art. 5 Abs. 2) für die deutschsprachige Schweiz. Sollten auch Informationsprogramme in den anderen Sprachregionen konzessioniert werden, so gilt auch für sie die Pflicht zur Ausstrahlung der Abstimmungsspots.

#### *Art. 9* Modalitäten der Ausstrahlung

*Absatz 1 Buchstaben a und b* machen deutlich, dass die Spots nicht zu Randzeiten ausgestrahlt werden, sondern während der Hauptsendezeit (Prime time). Die vorgeschriebene Zeitspanne umfasst vier (TV) bzw. fünf Stunden (Radio). Die Beachtung des Programms ist nicht während der gesamten Zeitspanne identisch. Im Fernsehen z.B. sind die Einschaltquoten zwischen 19.30 und 20 Uhr deutlich höher als zwischen 18 und 18.30 Uhr. Es würde die Programmautonomie zu stark beschneiden, wenn den einzelnen Veranstaltern eine präzisere Vorgabe gemacht würde. Andererseits wäre die Chancengleichheit der verschiedenen politischen Akteure erheblich beeinträchtigt, wenn ein Teil der Spots während der Sendezeit mit der grössten Publikumsresonanz ausgestrahlt würde und andere zu viel weniger beachteten Randzeiten der Prime Time. Aus diesem Grund haben die Veranstalter innerhalb der Prime Time zwar die freie Wahl des Ausstrahlungszeitpunkts. Sie müssen aber den von ihnen gewählten Ausstrahlungszeitpunkt für alle Abstimmungsblocs in der gleichen Zeitspanne ansetzen (z.B. an jedem Ausstrahlungstag zwischen 18.30 und 19 Uhr; *Absatz 2*).

*Absatz 3* schreibt vor, dass die Abstimmungsspots in Blöcken von maximal einer Minute auszustrahlen sind, und erhält damit für praktikable Lösungen je nach Abstimmungskonstellation (Anzahl beteiligter Referendumskomitees, Anzahl der Abstimmungsvorlagen) die nötige Flexibilität.



ergeben, die vor den Abstimmungen in den Printmedien erfahrungsgemäss häufiger Inserate schalten als die Parteien.

Dennoch ist nicht zu erwarten, dass die Einnahmen etwa der Tageszeitungen aus dem Abdruck entsprechender Inserate über Gebühr sinken werden, zumal auch die Komitees zur Produktion ihrer Spots zusätzliche Mittel bereitstellen dürften. Die Erfahrung zeigt, dass bei der Einführung neuer Medien oder neuer Werbemöglichkeiten beim Mitteleinsatz keine grossen Verlagerungen zu beobachten waren, sondern stets die betreffenden Etats vergrössert wurden, um mit einer Botschaft sowohl im bisherigen wie auch in einem neuen Umfeld präsent zu sein.

Von der neuen Regelung profitieren können hingegen spezialisierte Produktionsunternehmen, da sich die Produktion voraussichtlich in die Richtung umfassender Kampagnen für den Print- und den elektronischen Bereich entwickeln wird und sich dadurch die einzelnen Auftragsvolumina erheblich vergrössern werden.

Die vorgesehene Regelung wird also die Presse nicht exzessiv belasten. Sie öffnet Radio und Fernsehen bloss für die eidgenössischen Volksabstimmungen und belässt einen grossen Teil der Einnahmen aus politischer Werbung (nämlich die Werbung vor Wahlen sowie vor kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen) bei den Printmedien.

## **5 Rechtliche Grundlagen**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Das vorliegende Bundesgesetz stützt sich auf Artikel 93, Artikel 137–139a, Artikel 141 sowie Artikel 165–167 der Bundesverfassung vom 18. April 1999. Artikel 93 legt die Gesetzgebungskompetenz für Radio und Fernsehen in die Hände des Bundes. Artikel 137 definiert die politischen Parteien als Mitwirkende an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Artikel 138–139a bilden die Verfassungsgrundlagen für Volksinitiativen auf Total- und Teilrevision der Bundesverfassung sowie für die allgemeine Volksinitiative, Artikel 141 sowie 163–165 für das fakultative Referendum. Die zitierten Artikel bilden somit die Grundlage des Anspruches auf unentgeltliche Sendezeit sowohl für die Parteien als auch für die betreffenden Initiativ- und Referendumskomitees.

Letztlich geht es *nicht um den Schutz der Parteien, sondern der Meinungs- und Willensbildung des Volkes*. Nach Doktrin und Praxis dürfen Parteien bei Sachabstimmungen nicht gegenüber direkt beteiligten Initiativ- und Referendumskomitees privilegiert werden. Dies kann freilich nicht bedeuten, dass Pro und Contra einer Vorlage bei Abstimmungspots egalitär zu behandeln wären: Erstens ist dies gar nicht immer möglich, so beispielsweise, wenn einer obligatorischen Referendumsvorlage in den eidgenössischen Räten von keiner Seite Opposition erwachsen ist. Für viele Sachabstimmungen gibt es in der direkten Demokratie neben den Parteien jedoch politisch wie juristisch die Initiativkomitees und die Urheberschaft fakultativer Referenden als weitere massgebende Meinungsmacher. Sodann sind bei Referendumskomitees unterschiedlicher Provenienz nicht alle Sachargumente egalitär in Abstimmungspots zu präsentieren; die Anzahl beigebrachter Unterschriften pro Komitee zeigt vielmehr an, welche Argumente für die Auslösung der Volksabstimmung zur Hauptsache ursächlich waren. Klar aber ist: Die Urheber der zum Entscheid anstehenden eidgenössischen Volksbegehren müssen an Abstim-

mungssspots ebenso beteiligt werden wie die Parteien. Verschieden ist allein die Verfassungsgrundlage: Für Parteien Artikel 137 BV, für Initiativkomitees Artikel 138–139a BV und für Referendumskomitees Artikel 141 und Artikel 163–165 BV.

Zwar löst ein Volksbegehren die Volksabstimmung aus; aber kein Initiativ- und kein Referendumskomitee trägt für innere Widersprüche der Rechtsordnung Verantwortung, die sich aus der Annahme seines punktuell oppositionellen Begehrens ergeben können. Für die innere Konsistenz der Rechtsordnung tragen allein die Volksvertreterinnen und -vertreter Verantwortung. Deshalb haben die eidgenössischen Räte das Recht, zu jedem ausserparlamentarischen Rechtsetzungsantrag Volk und Ständen eine Abstimmungsempfehlung abzugeben (Art. 139 neu Abs. 3 bzw. Art. 139 alt Abs. 5 BV). Die Schweiz kennt also im Unterschied zu den meisten ausländischen Staaten kein Rechtsetzungsmonopol des Parlaments, sondern konkurrierende Rechtsquellen. Aber die Bundesverfassung will damit kein chaotisches Durcheinander fördern; sie will den verantwortlichen Behörden im Gegenteil auch die Mindestmittel zur Lösung ihrer Aufgabe geben.

Die eidgenössischen Räte werden zu vier Fünfteln im Proporzsystem dank den Parteien gewählt, die sie vertreten. Weil die eidgenössischen Räte für die innere Konsistenz der Rechtsordnung allein und ausschliesslich verantwortlich sind, rechtfertigt es sich auch vor der Bundesverfassung, dass die Parteien die Meinung ihrer Mitglieder verfechten können, welche zum parlamentarischen Mehrheitsentscheid – dem Gesetz oder der Abstimmungsempfehlung (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 156 Abs. 1 und 2, Art. 159 Abs. 1 und 2 und Art. 163 BV) – geführt hat. Dabei spielt auch eine Rolle, dass in den vergangenen Jahrzehnten die elektronischen Medien die Printmedien stark zurückgedrängt haben und dass die Parteien im Pressekonzentrationsprozess ihre Parteizeitungen samt und sonders verloren haben.

Durch die Schaffung der neuen Gesetzesnormen in Artikel 15a–15d BPR wird das in Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben d RTVG verankerte politische Werbeverbot ausschliesslich zum Zwecke der Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes gelockert. Die Vorlage durchbricht das bestehende Werbeverbot für politische Parteien nur in einem massvollen Rahmen. Das zentrale Anliegen des Verbots politischer Werbung (keine Benachteiligung finanzschwacher Akteure) ist hier weniger tangiert, da die Spots unentgeltlich ausgestrahlt (wenn auch nicht unentgeltlich produziert) werden.

Schliesslich ist die vorgesehene Regelung vereinbar mit Artikel 93 Absatz 4 BV, wonach Radio und Fernsehen auf die Stellung und Aufgaben anderer Medien, insbesondere der Presse, Rücksicht zu nehmen haben (vgl. Ziff. 4.2 hiervoor).

## **5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Artikel 15a Absatz 5 BPR überträgt der Bundesversammlung Rechtsetzungskompetenzen: ihr obliegt es, einerseits die verpflichteten Programme der SRG zu bestimmen und andererseits die Einzelheiten der Anspruchsberechtigung der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien sowie der Initiativ- und Referendumskomitees zu regeln.

### **5.3**

#### **Erlassform**

Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung ist ein Mantelerlass, in dessen Rahmen Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vorgenommen werden.

