

# Abstimmungspropaganda und Abstimmungsfreiheit

Autor(en): **Weder, Ueli**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **58 (1979)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-339532>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

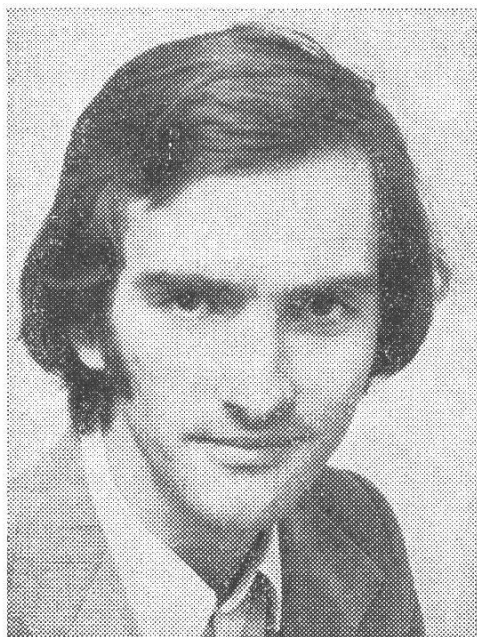
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Abstimmungspropaganda und Abstimmungsfreiheit



Jeder Stimmbürger sieht sich im Vorfeld von Abstimmungen mit den verschiedensten propagandistischen Schriften und Äusserungen konfrontiert. Nehmen staatliche Behörden oder öffentliche Unternehmungen zu bevorstehenden Abstimmungen Stellung, so trifft sie bald einmal der Vorwurf der Unsachlichkeit, und man fragt sich dann, wie sich unsere Rechtsordnung zu solchen Stellungnahmen und Beeinflussungen stellt.

So betrachteten etwa die Initianten der Atominitiative die Interpretation ihrer Initiative durch den Bundesrat in seinen «Erläuterungen» als unzulässige Beeinflussung des Stimmbürgers. In Zusammenhang mit dieser Initiative stand auch die durch die Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK) finanzierte und umstrittene Abstimmungspropaganda, die in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen zu parlamentarischen Vorstössen Anlass gab. Man erinnert sich zudem noch einer Inseratenkampagne des Gemeinderates von Richterswil im Hinblick auf eine kantonale Volksabstimmung über die Seestrasse von Richterswil. Kürzlich wurde auch im Kanton Bern eine Volksinitiative für kleinere Schulklassen mit Steuergeldern der Gemeinden bekämpft.

Diese Vorkommnisse der jüngsten Zeit rechtfertigen einige Gedanken über die rechtlichen Aspekte.

### 1. Der Grundsatz der Abstimmungsfreiheit

Das Bundesgericht hat schon oft festgestellt, dass jeder Stimmbürger einen bundesrechtlichen Anspruch darauf habe, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Diese Abstimmungsfreiheit ist unter anderem dann verletzt, wenn eine Behörde den Bürger über Zweck und Tragweite einer Vorlage falsch orientiert. Wenn also der Stimmbürger im Hinblick auf Abstimmungen durch amtliche Stellungnahmen orientiert wird – was im Interesse einer Entscheidungshilfe zulässig und sicher auch erwünscht ist –, dann hat dies in informativer, sachlicher und objektiver Art zu geschehen.

Der Inhalt dieser Abstimmungsfreiheit im Einzelfall ergibt sich weniger aus ausdrücklichen Rechtssätzen unserer Verfassungsordnung, sondern ist

vielmehr ein sich aus den politischen Rechten ableitbares rechtsschöpfendes Ergebnis. Die Problematik dieses Rechtsinstitutes besteht dabei in der ausserordentlich schwierigen Abgrenzung zwischen der zulässigen Information und einer tendenziösen, irreführenden Beeinflussung des Stimmbürgers. Es ist offensichtlich, dass diese Grenze gar nicht so eindeutig bestimmbar ist, dass sich also dem Ermessen des Richters zwangsweise ein relativ weites Feld öffnet.

## **2. Die Abstimmungsfreiheit in der Presse**

Die Betrachtung der bundesgerichtlichen Urteile zeigt, dass das Bundesgericht äusserst zurückhaltend urteilt. So wurde bis zum heutigen Tag noch nie eine Abstimmung wegen unzulässiger Beeinflussung des Stimmbürgers aufgehoben. Immer wird nämlich neben der falschen, irreführenden Beeinflussung noch verlangt, dass ohne diese ein anderes Ergebnis möglich gewesen wäre. Wenn diese Möglichkeit nach richterlichem Ermessen nicht gegeben ist, wird trotz irreführender und tendenziöser Beeinflussung die Abstimmung nicht aufgehoben.

Es ist sicher verständlich, dass man aus praktischen Gründen und aus Respekt vor einem Volksentscheid eine Abstimmung nicht leichthin aufheben will. Man müsste aber doch einmal berücksichtigen, dass eine zurückhaltende, sachliche Informationspraxis zu Abstimmungsvorlagen nicht nur Ausfluss der politischen Rechte ist, sondern dass auch das Vertrauen in den Staat und letztlich die Einheit des Staates auf dem Spiel steht. Gerade in der heutigen Zeit, in der der abnehmende Konsens der Bürger dieses Staates über grundlegende Werte immer mehr offenbar wird, kann man nicht genug fordern, dass der Staat *allen* Bürgern vertrauenerweckend und fair gegenübertritt. Es sind vor allem die Minderheitsparteien und Minderheitsgruppen, die darauf angewiesen sind, dass sich der Staat bei einer Volksabstimmung auf eine neutrale, objektive Position zurückzieht und den Entscheidungsprozess nicht in unsachlicher, tendenziöser Art und Weise beeinflusst.

Eine Schranke der zulässigen Information des Stimmbürgers muss deshalb dort gezogen werden, wo die amtlichen Stellungnahmen nicht mehr in der Form von kurzen, sachlichen Botschaften, Erläuterungen usw. abgegeben werden, sondern in der Form einer staatlich finanzierten Inseratenkampagne. Solche Inseratenkampagnen wirken doch allein schon durch ihre äussere Aufmachung unsachlich und tendenziös. Im übrigen ist es doch für jeden Stimmbürger, der mit der Stossrichtung der Inseratenkampagne gar nicht einiggeht, eine unhaltbare Zumutung, wenn er solche Inserate durch seine Steuern indirekt finanzieren muss.

Wenn also hier nicht einmal eine klare Grenze gezogen wird, so führt die zulässige staatliche Abstimmungspropaganda ins Uferlose. Dies beeinträchtigt nicht nur die politischen Rechte, sondern auch das Vertrauen in

den Staat, der ja eigentlich Heimstatt aller Bürger und ihrer politischen Ansichten sein müsste.

### **3. Die Abstimmungsfreiheit im Bund**

Die erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung bezieht sich auf staatsrechtliche Beschwerden, die in Zusammenhang mit kommunalen und kantonalen Abstimmungen und Wahlen ergriffen wurden (Stimmrechtsbeschwerden). Gegenüber Abstimmungen auf Bundesebene ist diese Beschwerde ausgeschlossen. Unregelmässigkeiten in solchen Abstimmungen sind vielmehr mit einer Beschwerde an die Kantonsregierung in erster Instanz und an den Bundesrat in zweiter Instanz zu rügen.

Gegenüber den Erläuterungen des Bundesrates ist jedoch keine Beschwerdemöglichkeit gegeben. Man war sich dieser Rechtslage bei der Behandlung des neuen «Bundesgesetzes über die politischen Rechte» durchaus bewusst, war jedoch der Ansicht, ein Rechtsmittel sei auch gar nicht nötig, da sich der Bundesrat in eigenem Interesse hüten würde, unsachliche Erläuterungen abzugeben.

Im Vorfeld der Atominitiative wurde nun jedoch dem Bundesrat in seinen Erläuterungen Unsachlichkeit vorgeworfen. Wenn die Interpretation dieser Initiative nicht auf den ersten Blick ein unanfechtbares, schlüssiges Resultat ergibt – was für die Atominitiative zweifellos zutrifft –, so hätte im Interesse der Fairness wenigstens auf diesen Umstand hingewiesen werden müssen. Es ist deshalb bedauerlich, dass es der Bundesrat in diesen Erläuterungen – meines Wissens übrigens zum erstenmal – an Objektivität, Sachlichkeit und Fairness fehlen lässt.

### **4. Die Abstimmungspropaganda von öffentlichen Unternehmungen**

Ebenfalls in Zusammenhang mit der Atominitiative stehen umstrittene Werbekampagnen privater Organisationen. So führen bekanntlich die Schweizerische Informationsstelle für Kernenergie (SIK) und die Schweizerische Vereinigung für Atomenergie (SVA) eine ziemlich intensive Werbung gegen die Atominitiative.

Grundsätzlich kann nun gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch die Einwirkung von Privaten auf das Abstimmungsverfahren (Presse, Flugblatt usw.) die Aufhebung einer Abstimmung rechtfertigen. An eine solche Aufhebung werden jedoch zu Recht erhöhte Anforderungen geknüpft. So muss die irreführende und unwahre Propaganda in einem sehr späten Stadium des Abstimmungsverfahrens erfolgen und es darf zudem kein Zweifel bestehen, dass diese private Propaganda die Abstimmung entscheidend beeinflusst hat.

Solche Voraussetzungen sind im Falle der Propaganda der SIK und der SVA selbstverständlich nicht gegeben. Staatsrechtlich problematisch wird es jedoch, wenn solche Werbekampagnen privater Organisationen durch öffentliche Unternehmungen mitfinanziert werden.

Es kann gar kein Zweifel bestehen, dass auch die NOK als öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form (Aktiengesellschaft) Werbung betreiben darf. Wenn jedoch diese Werbung gezielt auf eine Volksabstimmung gerichtet ist, so darf es keinesfalls zulässig sein, dass man sich einfach auf die privatrechtliche Ausgestaltung beruft und sich so den für Staat und Verwaltung geltenden Grundsätzen entzieht. Eine solche «Flucht ins Privatrecht» kann in unserer Rechtsordnung keinen Schutz finden. Man ist deshalb erstaunt über die anderslautenden Antworten auf diesbezügliche parlamentarische Vorstösse. Diese Antworten stützen sich jedoch offensichtlich mehr auf politische Erwägungen, denn auf rechtliche Aspekte.