
Forum für Universität und Gesellschaft

Medien im Umbruch – Direkte Demokratie in Gefahr?

«... und dem Bürger zutraut, vernunftgemäss zu entscheiden»: Das Demokratiebild des Bundesgerichts als Herausforderung

Pierre Tschannen

Bern, 12. November 2016



1. Einleitung: Realitätsfremdes Bundesgericht?

2

- 1. Einleitung: Realitätsfremdes Bundesgericht?**
2. Herleitung des richterlichen Demokratiebilds
3. Richterliche Regeln zur Meinungsbildung
4. Richterliche Regeln zur Willensäusserung?
5. Schluss: Geforderte Bürger, geforderte Medien



1. Einleitung: Realitätsfremdes Bundesgericht?
- 2. Herleitung des richterlichen Demokratiebilds**
3. Richterliche Regeln zur Meinungsbildung
4. Richterliche Regeln zur Willensäußerung?
5. Schluss: Geforderte Bürger, geforderte Medien

Vorweg einige Zitate

[1] Bundesverfassung: Grundrecht

Art. 34 BV *Politische Rechte*

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

[2] Bundesgericht: Leitformel

BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402 (Walker, 2014)

„Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass **kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt ...**“

Erstmals in BGE 75 I 244, 245 (Weber, 1949)

[3] Bundesgericht: Meinungsbildung

BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f. (Kiener Nellen, 2011)

„Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen **möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung** treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche **Offenheit der Auseinandersetzung** ...“

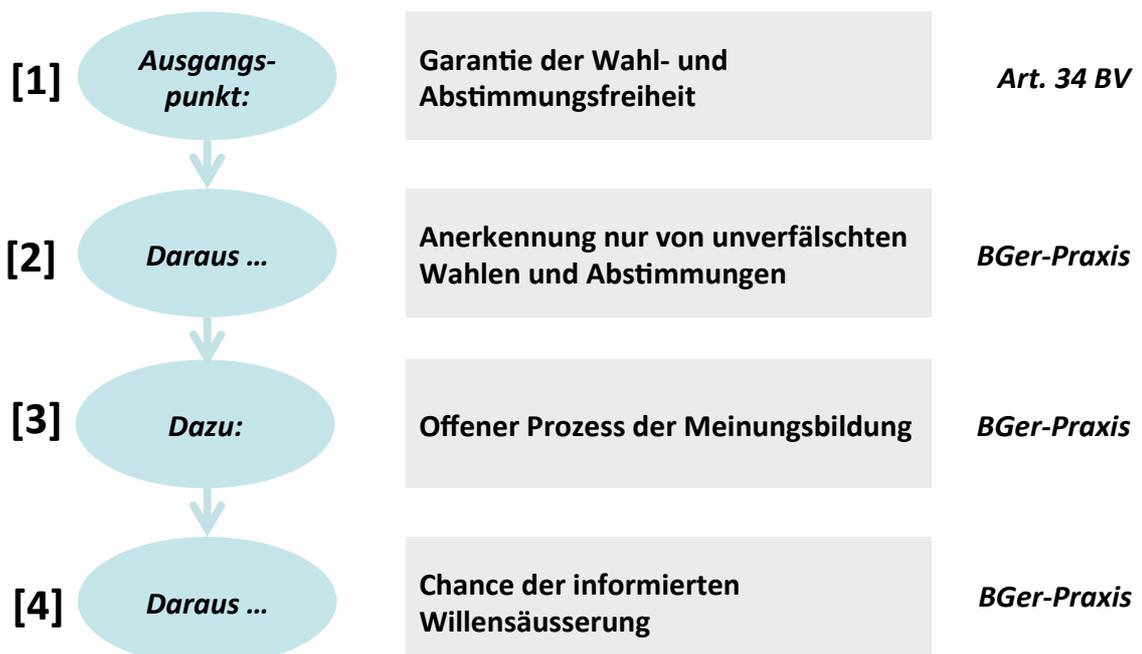
Auch dieser Textbaustein reicht Jahrzehnte zurück.

[4] Bundesgericht: Willensäusserung

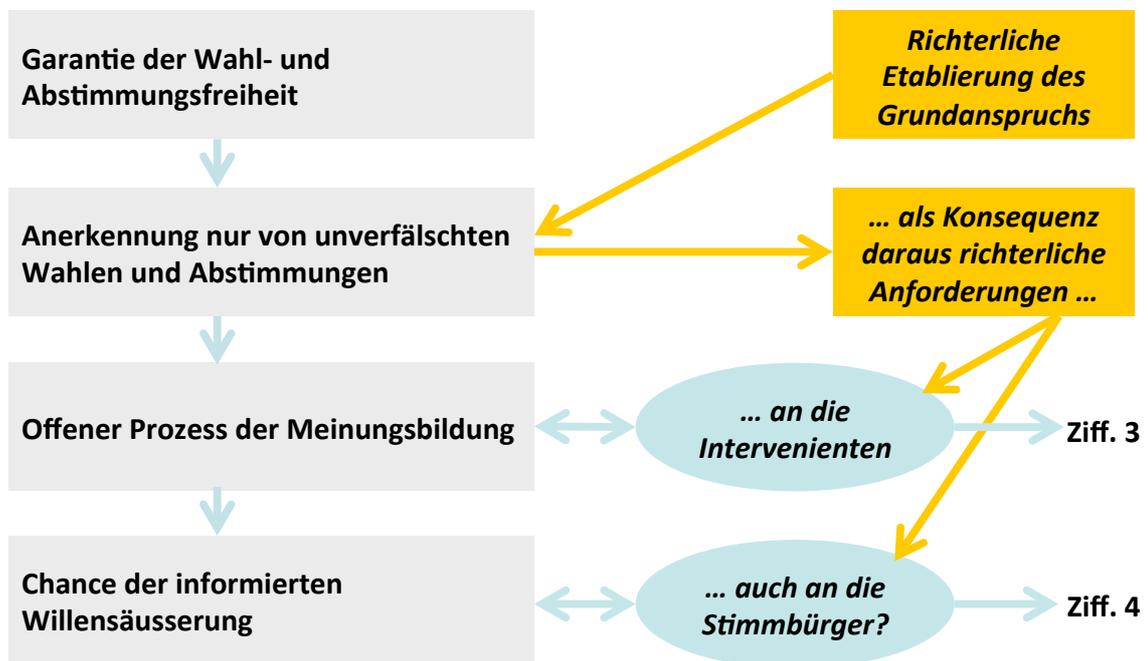
BGE 98 Ia 73 E. 3b S. 80 (Kellermüller, 1972)

„Meinungsäusserungsfreiheit und Pressefreiheit bilden tragende Grundlagen der schweizerischen Demokratie, die **dem Bürger zutraut**, zwischen den verschiedenen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unter den Meinungen auszuwählen, Übertreibungen als solche zu erkennen und **vernunftgemäss zu entscheiden** ...“

Konstruktion



Richterliche Regulationsansätze



1. Einleitung: Realitätsfremdes Bundesgericht?
2. Herleitung des richterlichen Demokratiebilds
- 3. Richterliche Regeln zur Meinungsbildung**
4. Richterliche Regeln zur Willensäußerung?
5. Schluss: Geforderte Bürger, geforderte Medien

Schutz vor unzulässiger Beeinflussung

❖ Grundsatz

BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 273 (Wallisellen, 1993)

„Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine **unzulässige Beeinflussung der Willensbildung** der Stimmbürger im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Die Praxis des Bundesgerichts hat die Zulässigkeit solcher Einflussnahme auf die Willensbildung **in verschiedener Hinsicht differenziert**, so für die Vorbereitung von Sachabstimmungen einerseits und für Wahlen andererseits, aber namentlich auch danach, von wem die Einflussnahme ausgeht.“

❖ Daraus unterschiedliche Anforderungen an die Intervenienten im Meinungsbildungsprozess

Differenzierung nach Hauptgruppen:

- Behörden
- Private
- Medien



Behörden

❖ Keine Schweigepflicht

- Behördliche Informationen und Interventionen sollen die freie Meinungsbildung der Stimmbürger sichern.

❖ Aber Pflicht zu Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit

- Der Staat darf keine Propaganda in eigener Sache betreiben.

Private

❖ Freier Grundrechtsgebrauch, keine Anstandsregeln

- Verstösse gegen die guten Sitten bleiben ohne Rechtsfolgen.
- Unter Umständen sind die Behörden zur Richtigstellung verpflichtet.

❖ Aber Verbot der Überrumpelung

- Irreführende Interventionen «im letzten Moment» sind unstatthaft.



Medien

Dazu gibt es nur wenige Urteile im Kontext von Wahlen und Abstimmungen.

❖ Grundsatz

- Medien gelten als «Bindeglied zwischen Staat und Öffentlichkeit» sowie als «Wächter» gegenüber behördlicher Tätigkeit.

❖ Presse

- Von Presseorganen mit regionaler Vormachtstellung erwartet das Bundesgericht eine Art inneren Pluralismus.

❖ Radio und Fernsehen

- Vor Wahlen und Abstimmungen gilt eine verschärfte Pflicht zur Ausgewogenheit.

❖ Internet

- Zur stimmrechtlichen Verantwortlichkeit von Facebook & Co. hat sich das Bundesgericht soweit ersichtlich noch nicht geäußert.

1. Einleitung: Realitätsfremdes Bundesgericht?
2. Herleitung des richterlichen Demokratiebilds
3. Richterliche Regeln zur Meinungsbildung
- 4. Richterliche Regeln zur Willensäußerung?**
5. Schluss: Geforderte Bürger, geforderte Medien

Wiederum: Schutz vor unzulässiger Beeinflussung

❖ Grundsatz

BGE 130 I 290 E. 3.1 S. 294 (Zürcher Anwaltsverband, 2004)

„Nach der Praxis des Bundesgerichtes müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die **freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens** gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden ...“

❖ Daraus ...

- eine Reihe hier nicht interessierender Anforderungen formaler Natur (z.B. Wahrung des Stimmheimnisses).

❖ Nicht aber ...

- rechtliche Bindungen unmittelbar an die Adresse der Stimmbürger.

Somit rechtlich nicht gefordert: Wille zur Vernunft

BGE 98 Ia 73 E. 3b S. 80 (Kellermüller, 1972)

„... die dem Bürger **zutraut**, ... vernunftgemäss zu entscheiden ...“

❖ Stimmbürger sind in ihrer Entscheidung frei

- «zutraut» heisst: Man rechnet zwar mit der Fähigkeit der Stimmbürger zur Vernunft.
- Sie dürfen aber gleichwohl egoistisch, irrational, willkürlich votieren.

❖ Unmittelbare Grundrechtsbindung der Stimmbürger?

- Wird zum Teil postuliert, widerspricht aber dem Selbstverständnis der Stimmbürger in der Demokratie.
- Es ist Sache der Behörden, die Rechtskonformität direktdemokratischer Handlungen zu kontrollieren (auf Bundesebene nur bedingt möglich).

Aber rechtlich immerhin erwartet: Fähigkeit zur Vernunft

BGE 98 Ia 73 E. 3b S. 80 (Kellermüller, 1972)

„... die dem Bürger zutraut, ... **vernunftgemäss** zu entscheiden ...“

❖ **Politische Autonomie als Funktionsbedingung der Demokratie**

Stimmbürger sollen in der Lage sein, ...

- politische Vorgänge, Projekte und Standpunkte zu verstehen,
- ihre davon berührten eigenen Interessen zu erkennen und
- dazu eine eigene Haltung zu entwickeln und auszudrücken.

❖ **Bewirkung und Sicherung politischer Autonomie ...**

- liegt nur sehr beschränkt in der Macht staatlichen Rechts;
- hängt vielmehr von ausserrechtlichen Faktoren und Konventionen ab.

1. Einleitung: Realitätsfremdes Bundesgericht?
2. Herleitung des richterlichen Demokratiebilds
3. Richterliche Regeln zur Meinungsbildung
4. Richterliche Regeln zur Willensäußerung?
5. **Schluss: Geforderte Bürger, geforderte Medien**