

Dr. iur. Jeanne Ramseyer

Zur Problematik  
der behördlichen Information im Vorfeld  
von Wahlen und Abstimmungen

Helbing & Lichtenhahn  
Basel und Frankfurt am Main  
1992

# Inhaltsübersicht

Einleitung	1
------------	---

## **1. Teil: Ausgangslage**

§ 1 Staatsrechtliche Grundlagen	3
§ 2 Wahl- und Abstimmungskampf	22
§ 3 Behördliche Aktivitäten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen	32

## **2. Teil: Behördliches Aktivwerden im Wahl- und Abstimmungskampf**

§ 4 Pflicht zur behördlichen Intervention	49
§ 5 Welche Behörde tritt - wenn überhaupt - in Erscheinung?	62
§ 6 Arten des behördlichen Aktivwerdens	67
§ 7 Folgen unzulässiger behördlicher Interventionen	92

## **3. Teil: Andere Einwirkungen auf die Stimm- und Wahlfreiheit im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen**

§ 8 Rechtswidrige Einwirkungen durch Private	96
§ 9 Politische Parteien	104
§ 10 Wirtschaftsverbände und andere Interessenorganisationen	110
§ 11 Medien	118

## **4. Teil: Zukunftsperspektiven**

§ 12 Stimmbstinz und käufliche Abstimmungserfolge	133
§ 13 Förderung eines neuen Staatsverständnisses	139

Schluss	153
---------	-----

# Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XIII
Rechtsquellen und Materialien	XXII
Abkürzungsverzeichnis	XXIV
Vorwort	XXVI
Einleitung	1

## 1. Teil: Ausgangslage

<b>§ 1 Staatsrechtliche Grundlagen</b>	<b>3</b>
<b>I. Demokratie und Propaganda</b>	<b>3</b>
1. Demokratie	3
2. Propaganda	5
3. Folgerungen	7
<b>II. Das politische Stimmrecht</b>	<b>9</b>
1. Im allgemeinen	9
a) Bund	9
b) Kantone	10
2. Rechtsnatur	11
a) Lehre	11
b) Bundesgerichtspraxis	13
3. Schutz der politischen Rechte	15
a) Bund	15
b) Kantone	15
4. Prinzip der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	16
<b>III. Meinungsfreiheit</b>	<b>18</b>
1. Ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht	18
2. Freie Willensbildung und Willensentscheidung	19
3. Bundesrechtlicher Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe	20
<b>§ 2 Wahl- und Abstimmungskampf</b>	<b>22</b>
<b>I. Permanenter Informationsfluss</b>	<b>22</b>
<b>II. Träger des Wahl- und Abstimmungskampfes</b>	<b>22</b>

## VIII

1. Informationsvermittler	22
2. Informationsempfänger	24
a) Informationsflut	24
b) Sachliche Überforderung	24
<b>III. Ziel des Wahl- und Abstimmungskampfes</b>	<b>26</b>
<b>IV. Prinzip der behördlichen Passivität</b>	<b>27</b>
1. Wahl- und Abstimmungskampf - ein gesellschaftlicher Prozess	27
2. Von der behördlichen Passivität zur Aktivität	29
<b>§ 3 Behördliche Aktivitäten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen</b>	<b>32</b>
<b>I. Informationspolitik</b>	<b>32</b>
<b>II. Abstimmungserläuterungen des Bundes</b>	<b>33</b>
1. Einführung des "Bundesbüchleins"	33
a) Kantone als Wegbereiter	33
b) Kampf um das "Bundesbüchlein"	35
2. Abstimmungserläuterungen als staatliche Aufklärungsmassnahme	38
a) Abstimmungserläuterungen als Basisinformation	38
b) Verfasser der Abstimmungserläuterungen	39
aa) Bundesrat	39
bb) Stimmberechtigte	40
3. Pflicht zur objektiven und sachlichen Information	41
a) Objektivität und Sachlichkeit	42
b) Verständlichkeit	43
4. Gestaltung der Abstimmungserläuterungen	44
a) Klarheit und Übersichtlichkeit	44
b) Grundsatz der Gleichheit	45
<b>III. Empfehlung</b>	<b>46</b>
<b>IV. Intervention</b>	<b>47</b>
<b>2. Teil: Behördliches Aktivwerden im Wahl- und Abstimmungskampf</b>	
<b>§ 4 Pflicht zur behördlichen Intervention</b>	<b>49</b>
<b>I. Überblick</b>	<b>49</b>
<b>II. Abstimmungskampf</b>	<b>50</b>

1. Allgemein	50
2. Triftige Gründe für eine Intervention	51
3. Zeitpunkt der Intervention	53
4. Form der Intervention	53
5. Mittel der Intervention	54
<b>III. Wahlkampf</b>	<b>57</b>
1. Grundsatz der strikten Neutralität	57
2. Ausnahmen vom Grundsatz der strikten Neutralität	59
3. Indirekte Unterstützungen	59
4. Zusammenfassung	60
<b>§ 5 Welche Behörde tritt - wenn überhaupt - in Erscheinung?</b>	<b>62</b>
<b>I. Beteiligte und nicht beteiligte Behörden</b>	<b>62</b>
<b>II. Stellung der einzelnen Behördemitglieder</b>	<b>63</b>
1. In behördlicher Funktion	64
2. In der Funktion als Stimmbürgerin oder Stimmbürger	64
<b>III. Bundesversammlung als Trägerin der öffentlichen Meinung</b>	<b>66</b>
<b>§ 6 Arten des behördlichen Aktivwerdens</b>	<b>67</b>
<b>I. Aktivwerden einer Gemeinde in einem übergeordneten Abstimmungskampf</b>	<b>67</b>
1. Kantonaler Abstimmungskampf	67
a) Besondere Betroffenheit	67
b) Verhältnismässigkeit	70
c) Rechtliche Grundlage	70
d) Folgerungen	71
2. Abstimmungskampf auf Bundesebene	73
<b>II. Aktivwerden eines Kantons in einem Abstimmungskampf auf Bundesebene</b>	<b>75</b>
<b>III. Aktivwerden einer Körperschaft im Abstimmungskampf einer ihr untergeordneten Körperschaft</b>	<b>77</b>

# X

1. Aktivwerden eines Kantons in kommunalen Abstimmungskämpfen	78
a) Allgemein	78
b) Laufentaler-Entscheid	79
aa) Bundesgerichtsentscheid	79
bb) Bemerkungen zum Bundesgerichtsentscheid	82
2. Aktivwerden einer Bundesbehörde in kantonalen Abstimmungskämpfen	84
3. Aktivwerden einer Bundesbehörde in kommunalen Abstimmungskämpfen	84
<b>IV. Aktivwerden einer Behörde in Abstimmungskämpfen gleichgestellter Körperschaften</b>	<b>85</b>
1. Kantonebene	85
2. Gemeindeebene	86
<b>V. Aktivwerden einer Behörde im Abstimmungskampf über eigene Vorlagen</b>	<b>86</b>
1. Lehre	86
2. Rechtssprechung	88
<b>7 Folgen unzulässiger behördlicher Interventionen</b>	<b>92</b>
<b>I. Abstimmungen</b>	<b>92</b>
<b>II. Wahlen</b>	<b>94</b>
<b>3. Teil: Andere Einwirkungen auf die Stimm- und Wahlfreiheit im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen</b>	
<b>8 Rechtswidrige Einwirkungen durch Private</b>	<b>96</b>
<b>I. Allgemein</b>	<b>96</b>
<b>II. Strafrechtlicher Schutz</b>	<b>98</b>
1. Eingriffe in das Stimm- und Wahlrecht	98
2. Wahlbestechung	99
<b>III. Horizontalwirkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit</b>	<b>100</b>
<b>IV. Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger Beeinflussung im Wahl- und Abstimmungskampf</b>	<b>102</b>
<b>9 Politische Parteien</b>	<b>104</b>
<b>I. Allgemein</b>	<b>104</b>
<b>II. Funktion der Parteien bei Wahlen und Abstimmungen</b>	<b>104</b>

<b>III. Staatliche Parteienförderung</b>	106
1. Problem	106
2. Lösungsansatz	108
<b>§ 10 Wirtschaftsverbände und andere Interessenorganisationen</b>	<b>110</b>
<b>I. Wirtschaftsverbände</b>	110
<b>II. Aktionskomitees</b>	111
1. Allgemein	111
2. Behördliche Unterstützung privater Abstimmungskomitees	112
<b>III. Andere Organisationen</b>	114
<b>IV. Öffentliche Unternehmen</b>	114
1. Allgemein	114
2. Besondere Betroffenheit	115
<b>§ 11 Medien</b>	118
<b>I. Presse</b>	119
1. Artikulierung der öffentlichen Meinung	119
2. Gefährdung der freien Meinungsbildung	120
<b>II. Radio und Fernsehen</b>	122
1. Allgemein	122
2. Objektivität als oberstes Ziel der Informationstätigkeit	123
3. Wahl- und Abstimmungssendungen	124
a) Abstimmungssendungen	124
b) Wahlsendungen	127
4. Erklärungen des Bundesrates in Radio und Fernsehen	128
a) Richtlinien betreffend die Teilnahme von Bundesräten in SRG -Sendungen	128
b) Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)	131

## **4. Teil: Zukunftsperspektiven**

<b>§ 12 Stimmabstinenz und käufliche Abstimmungserfolge</b>	<b>133</b>
<b>I. Das Problem der Stimmabstinenz</b>	<b>133</b>
<b>II. Das Problem der Käuflichkeit von Abstimmungserfolgen</b>	<b>135</b>

## XII

§ 13 Förderung eines neuen Staatsverständnisses	139
<b>I. Bessere Vorbereitung der Stimmberechtigten auf ihre staatsbürgerlichen Aufgaben</b>	139
1. Förderung eines neuen Staatsverständnisses in der Schule	139
a) Staatskundeunterricht	139
b) Medienerziehung	141
2. Förderung der politischen Integration in der Gesellschaft	142
<b>II. Stärkung der Vertrauensbasis</b>	144
1. Allgemein	144
2. Public Relations-Agenturen	145
<b>III. Ausbau der behördlichen Information im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen</b>	146
1. Vermittlung entscheidungsrelevanter Informationen	146
2. Art und Weise der Vermittlung	147
3. Professionelle Information	148
4. Schaffung einer behördlichen Informationsstelle	150
Schluss	153