



NADJA BRAUN BINDER: KÜNFTIGE ABSTIMMUNGSVERSCHIEBUNGEN BRAUCHEN GESETZLICHE GRUNDLAGE

Die Pandemie konfrontierte die Praxis der Volksrechte mit einer neuen Situation. Die Verschiebung einer Volksabstimmung passierte teilweise ohne gesetzliche Grundlage. Zudem gilt es, den künftigen Rahmen der Digitalisierung der Meinungsbildung, Unterschriftensammlung und des Abstimmens abzustecken und so die Meinungsfreiheit zu stärken.

ZUR PERSON:

Nadja Braun Binder ist Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel. Ihre Forschungsgebiete sind unter anderem die direkte Demo-

kratie in der Schweiz und in Europa sowie Rechtsfragen rund um die Digitalisierung in Staat und Verwaltung.

Mit der Unterstützung von

ZUR PANDEMIE-ERFAHRUNG:

Im Frühjahr 2020 zeitigte die COVID-19-Pandemie unmittelbare Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen in der Schweiz. Parlamente brachen Sessionen ab, Regierungen tagten nurmehr im Krisenmodus, Volksabstimmungen wurden verschoben und Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden waren phasenweise nicht mehr zulässig.

Ganz konkret wurde auf Bundesebene in der Phase des ersten Shutdowns (16. März 2020 bis 26. April 2020) die ursprünglich auf den 17. Mai 2020 angesetzte Volksabstimmung verschoben. Am 18. März 2020 hatte der Bundesrat beschlossen, auf die Durchführung dieser Volksabstimmung zu verzichten. Am 29. April 2020 verkündete der Bundesrat, dass über die drei für Mai vorgesehenen Abstimmungsvorlagen, zusammen mit zwei weiteren Vorlagen, am 27. September 2020 abgestimmt werden sollte.

Gestützt auf die Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren (AS 2020 847) standen zudem die Sammelfristen bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden sowie die behördlichen Behandlungsfristen bei Volksinitiativen während der Geltungsdauer der Verordnung (21. März 2020 bis 31. Mai 2020) still.

Als die Unterschriftensammlungen wieder möglich wurden, waren sie durch die geltenden Hygiene- und Distanzregeln stark erschwert. In einem offenen Brief an die damalige Bundesprä-

sidentin Simonetta Sommaruga wurden deshalb hauptsächlich aus zivilgesellschaftlichen Kreisen verschiedene Forderungen laut (siehe www.demokratie.ch/blog/offener-brief-an-bundesprasidentin-simonetta-sommaruga-covid-19-bedroht). Der Ruf nach der Ermöglichung elektronischer Unterzeichnungen bzw. der Einführung von Pilotversuchen mit e-Collecting wurde nicht erhört, aber die Forderung nach einer Bescheinigung von Unterschriftenlisten nach deren Einreichung wurde aufgenommen. Art. 2 des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 (SR 818.102) regelte, dass der Bundesrat zur Unterstützung der Ausübung der politischen Rechte vorsehen konnte, dass Referendumsbegehren mit der nötigen Anzahl Unterschriften, jedoch auch ohne Stimmrechtsbescheinigung innerhalb der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eingereicht werden können.

Die Bundeskanzlei hatte diesfalls die notwendigen Bescheinigungen bei den Kantonen einzuholen. Später wurde diese Bestimmung auf Volksinitiativen ausgeweitet.

So können die Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden aktuell bei der Bundeskanzlei auch ohne Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden. Die entsprechende Verordnung (Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung, SR 161.147) gilt noch bis 21. Dezember 2021.

WAS HABEN WIR GELERNT?

Aus den Erfahrungen folgen zwei grundsätzliche Erkenntnisse. Zum einen hatte die Schweiz mit Blick auf die Ausübung der politischen Rechte

mit Situationen zu tun, die so vom Gesetzgeber nicht bedacht worden waren. Es hat sich insbesondere gezeigt, dass die Verschiebung einer Volksabstimmung vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Die entsprechende Gesetzeslücke ist aus Gründen der Rechtssicherheit zu schliessen.

Die zweite Erkenntnis bezieht sich auf die Bedeutung der Digitalisierung für die Ausübung der politischen Rechte. Zum einen wurden Diskussionen um deren elektronische Ausübung (Stichwort e-Voting, e-Collecting) erneut angestossen. Zum anderen rückten die Frage der Meinungsbildung über soziale Medien bzw. im digitalen Raum und die Frage des Umgangs mit Phänomenen wie «fake news» oder einseitiger Information verstärkt in den Fokus. Obwohl es sich dabei nicht um gänzlich neue Fragen handelt, trägt die Covid-19-Situation dazu bei, dass der Regulierungsbedarf der digitalen Meinungsbildung in der Schweiz verstärkt diskutiert wird.

VORSCHLÄGE FÜR DIE WEITERARBEIT AN DER DEMOKRATIE:

Handlungsfeld 1: Gesetzliche Grundlage für die Verschiebung von Volksabstimmungen

Braun Binder/Glaser 2021:
«Die durch Art. 34 Abs. 1 BV garantierte Ausübung der politischen Rechte und die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit stehen grundsätzlich in einer sich bedingenden Wechselbeziehung. Volkswahlen und Volksabstimmungen entfalten ihre Legitimationswir-

kung erst vollständig, wenn sie Ausfluss eines einwandfreien Willensbildungsverfahrens sind. Leidet das Verfahren im Vorfeld einer Wahl oder Volksabstimmung, führt dies aber gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts nur unter engen Voraussetzungen zu einer nachträglichen Aufhebung des Resultats einer Volksabstimmung. Im Interesse der Ausübung der politischen Rechte werden also bei einer nachträglichen Betrachtung gewisse Abstriche an der Vollkommenheit des Verfahrens hingenommen. Dies muss erst recht bei einer präventiven Einschränkung der Ausübung der politischen Rechte gelten. Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit aufgrund äusserer Umstände sind daher nur in sehr schwerwiegenden Fällen geeignet, um die Verschiebung einer Volkswahl oder Volksabstimmung zu rechtfertigen. (...)

Die Zielrichtung zulässiger Gründe für Verschiebungen bereits einmal terminlich angesetzter Volksabstimmungen durch die Exekutive sollte im einschlägigen Erlass über die politischen Rechte umschrieben werden. Dieser könnte eine Verschiebung etwa für den Fall vorsehen, dass aufgrund tatsächlicher Umstände die Durchführung der Volksabstimmung, wie beispielsweise die Stimmabgabe oder die Auszählung der Stimmen, erheblich erschwert oder die Willensbildung seitens der Stimmberechtigten in schwerwiegender Weise beeinträchtigt ist.»

Handlungsfeld 2: Vorerst KEIN Regulierungsbedarf der digitalen Meinungsbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen

Bieri /Weber/Braun Binder /Salerno/Keller/
Kälin 2021, S. 155 f.:

«Zur Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen stehen verschiedene etablierte Informationskanäle zur Verfügung, die rege genutzt werden. Dazu zählen an prominenter Stelle behördliche Informationen (z. B. die offiziellen Abstimmungserläuterungen), die sachlich, ausgewogen, transparent und verhältnismässig sein müssen. Soziale Medien spielen dagegen eine untergeordnete Rolle im Rahmen der Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. (...). Während den neuen Informationsintermediären eine bedeutende Rolle im Rahmen der allgemeinen Informationsvermittlung zugesprochen wird, gilt dies gerade nicht für die Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen.

Hinzu kommt, dass Behörden insbesondere im Vorfeld von Volksabstimmungen über konkrete Möglichkeiten zur Richtigstellung irreführender Informationen verfügen und in extremen Fällen gar zur Intervention verpflichtet sein können. (...)

Während aus der Gewährleistungspflicht des Staates hinsichtlich der Wahl- und Abstimmungs-freiheit somit Informationsaufgaben und Inter-ventionspflichten im Einzelfall folgen, kommen im Rahmen der Gewährleistungspflichten, die dem Staat aufgrund der Kommunikationsgrundrechte erwachsen, in erster Linie Regulierungsmassnahmen infrage. Weniger weitgehende, auf den Einzelfall ausgerichtete Massnahmen sind dagegen meist nicht praktikabel. Regulierungsmassnahmen hinsichtlich der allgemeinen Informations-

und Kommunikationstätigkeit in den sozialen Medien mögen mithin als verhältnismässig eingestuft werden. Auf die Wahl- und Abstimmungs-freiheit können sie sich dabei allerdings nicht stützen. Im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen besteht gerade keine erhöhte Rechtfertigung von Regulierungsmassnahmen. (...) Mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungs-freiheit geht es deshalb nicht darum, die Informationstätigkeit Privater einzuschränken, sondern um die Betonung der Möglichkeiten, allfälligen Falschinformationen und Verzerrungen mit korrekter Information zu begegnen.»

TIPPS ZUM WEITERLESEN:

Braun Binder, Nadja/Glaser, Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen. Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Coronapandemie, ZBI 2021 (im Erscheinen)

Bieri, Urs/Weber, Edward/Braun Binder, Nadja/Salerno, Sébastien/Keller, Tobias/Kälin, Manuela, Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem, TA-SWISS Publikationsreihe: TA 75/2021, Zürich 2021. Online unter: <https://vdf.ch/publikationen/digitalisierung-der-schweizer-demokratie.html>