

Sitzung vom 22. Januar 1997

141. Motion (Ergänzung des Wahlgesetzes)

Die Kantonsräte Kurt Schreiber, Wädenswil, und Dr. Rudolf Aeschbacher, Zürich, haben am 28. Oktober 1996 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher das Wahlgesetz vom 4. September 1983 wie folgt ergänzt wird:

1. Als § 8a wird eingefügt:

«Meinungsumfragen

Während 30 Tagen vor einer Wahl oder Abstimmung und während deren Verlauf bis zur Schliessung der Wahllokale sind die Publikation, die öffentliche Verbreitung und Kommentierung von Meinungsumfragen, die mit dem Gegenstand der Wahl oder der Abstimmung in direktem oder indirektem Zusammenhang stehen, untersagt.»

2. In § 134 wird als neuer Absatz 5 eingefügt:

«wer das Verbot der Publikation, öffentlichen Verbreitung oder Kommentierung von Meinungsumfragen vor und während Wahlen und Abstimmungen übertritt,»

Begründung:

In den letzten Jahren hat zunehmend die Unsitte um sich gegriffen, dass Zeitungen, elektronische Medien und Organisationen Ergebnisse von Meinungsumfragen in der Öffentlichkeit verbreiten, mit denen belegt werden will, zu welchen Prozentsätzen Parteien, Einzelpersonen oder umstrittene Abstimmungsvorlagen beim bevorstehenden Urnengang eine Chance haben. Die betreffenden Publikationen enthalten in der Regel keinerlei Angaben darüber, nach welchem System die Befragung durchgeführt wurde, wie gross die Zahl der Befragten war und nach welchen Gesichtspunkten sie ausgewählt wurden. Gewisse Umfragen werden überdies durchgeführt, noch bevor den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen und deren Erläuterungen zugestellt sind und sie sich, gestützt darauf, ein umfassendes Bild über den Gegenstand der Abstimmung machen konnten.

Gegenüber den Ergebnissen derartiger Meinungsumfragen sind deshalb erhebliche Vorbehalte angebracht. Und dies auch dann, wenn angesehenen Institute die Umfragen veranstalten, womit versucht wird, gegenüber der Bevölkerung den Umfragen einen wissenschaftlichen Anstrich zu geben.

Es besteht kein Zweifel, dass derartige Umfragen, wenn sie veröffentlicht werden, geeignet sind, die Wählenden und Stimmenden in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Haben sich diese nämlich noch keine Meinung gebildet, so können die publizierten Ergebnisse bewirken, dass sie als willkommene Wahl- oder Abstimmungshilfe betrachtet werden und die Stimmenden für jene Partei, jenen Kandidaten oder jene Sachvorlage votieren, welche in der Umfrage die höheren Prozentsätze erzielten. Umgekehrt werden sich die Stimmberechtigten überlegen, ob sie ihre Stimme letztlich ihrer ursprünglichen Absicht entsprechend abgeben wollen, wenn ihnen Umfragen suggerieren, dass ihr Favorit oder ihre Sache ohnehin nur noch eine kleine Chance haben und ihre Stimme damit an eine bereits verlorene Sache gehen würde.

Dieser durch nichts gerechtfertigten Beeinflussung der Stimmberechtigten muss ein Riegel geschoben werden. Denn es ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, dass jeder Bürger und jede Bürgerin seinen oder ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Dazu besteht übrigens eine gefestigte Praxis des Bundesgerichtes, wonach kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Die vorliegende Motion richtet sich nicht gegen die verfassungsmässig garantierte Freiheit der Medien, sondern gegen die Beeinträchtigung der freien Meinungsbildung der Stimm- und Wahlberechtigten.

Auf Antrag der Direktion des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Kurt Schreiber, Wädenswil, und Dr. Rudolf Aeschbacher, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Im Rahmen eines Wahl- oder Abstimmungskampfes kann die demokratische Willensbildung durch die Parteien und weitere Interessengruppen oder namentlich auch durch die Presse und die elektronischen Medien beeinflusst werden, in dem falsche oder irreführende Angaben verbreitet werden. Dazu kann auch die Verbreitung angeblich auf einer wissenschaftlich einwandfreien Befragung beruhender Meinungsumfragen gehören. Derartige Beeinträchtigungen der freien demokratischen Willensbildung sind grundsätzlich unerwünscht. Ohne erhebliche Beschränkung der bundesrechtlich geschützten Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit bzw. der Handels- und Gewerbefreiheit lassen sie sich aber nur schwer vermeiden.

Die von den Motionären angestrebte Regelung ist einerseits sehr einschränkend und andererseits auch nicht dazu geeignet, die freie und unbeeinflusste Meinungsbildung zu gewährleisten. Meinungsumfragen werden insbesondere dann durchgeführt und veröffentlicht, wenn eine bevorstehende Abstimmung bzw. Wahl umkämpft und der Ausgang ungewiss ist. Daneben versuchen sowohl die Parteien und Interessenverbände als auch die Medien, die Stimmberechtigten durch den Einsatz anderer Mittel (Publikationen, Inserate, Plakate, Briefwurfsendungen, Podiumsveranstaltungen, Fernsehdiskussionen, Radiosendungen) von ihrer Meinung zu überzeugen. Den Gegnern der Wahlen und Abstimmungen bleibt es somit auch ohne die Möglichkeit, in den letzten dreissig Tagen vor dem Abstimmungs- oder Wahltermin Meinungsumfragen zu veröffentlichen, nicht verwehrt, auf die Volksmeinung in vielfältiger Weise einzuwirken, wobei die dabei vertretenen Ansichten die Objektivität oftmals nicht wahren. Es muss den Stimm- und Wahlberechtigten zugetraut werden, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden, Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss aufgrund ihrer eigenen Überzeugung zu entscheiden. Angesichts der Vielzahl der jeweils eingesetzten Mittel kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass sich die Stimmberechtigten bei ihrer Meinungsbildung nicht allein auf die Ergebnisse einer Umfrage abstützen bzw. sich von diesen allein beeinflussen lassen. Solange eine Auswahl an Informationsquellen zur Verfügung steht, geht das vorgeschlagene Verbot daher über den Rahmen dessen hinaus, was zum Schutz einer freien Willensbildung der Stimm- und Wahlberechtigten erforderlich ist.

Ebensowenig kann mit dem verlangten Verbot dem Mangel begegnet werden, dass Meinungsumfragen oft in einem Zeitpunkt durchgeführt werden, in welchem die Abstimmungsvorlagen und Erläuterungen den Stimmberechtigten noch nicht vorliegen und diese sich deshalb noch kein umfassendes Bild über den Gegenstand der Abstimmung machen konnten. Bei einer Annahme der Motion wäre im Gegenteil zu erwarten, dass die Befragungen in einem noch früheren Zeitpunkt durchgeführt werden müssten, um die Ergebnisse noch rechtzeitig vor Beginn der dreissigtägigen Sperrfrist veröffentlichen und kommentieren zu können.

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich werden in der Regel viermal im Jahr zu Abstimmungen und Wahlen an die Urne gerufen. Ein Veröffentlichungs- und Kommentierungsverbot, dessen tatsächliche Auswirkungen auf das Stimmverhalten der Bürgerinnen und Bürger nicht belegt ist, hätte somit während mindestens eines Drittels des Jahres Geltung. Damit ginge die Massnahme in ihrer Wirkung auch weit über das in einigen anderen europäischen Ländern geltende Verbot der Publikation von Meinungsumfragen hinaus, finden dort doch weit weniger Urnengänge statt. Zudem ist in diesen Ländern eine vorzeitige, briefliche Stimmabgabe, wie sie der Kanton Zürich kennt, nicht vorgesehen, weshalb die Veröffentlichungs- und Kommentierungsverbote für Meinungsumfragen dort fast durchwegs auf wenige Tage vor dem Abstimmungstermin beschränkt werden können.

Schliesslich darf auch nicht übersehen werden, dass sich die Stimm- und Wahlberechtigten mit dem Instrument der Stimmrechtsbeschwerde umfassend gegen eine unzulässige Einwirkung auf die freie Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zur Wehr setzen können. Dieses Mittel steht gemäss herrschender Lehre und Praxis insbesondere auch dann zur Verfügung, wenn mittels privater Publikationen in einem so späten Zeitpunkt mit irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Bürgern und Bürgerinnen nach den Umständen unmöglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen. Das Beschwerderecht schützt somit die unverfälschte Willensbildung bereits

umfassend, so dass ein präventiver Eingriff in die erwähnten Freiheitsrechte nicht notwendig ist.

Ein Verbot der Veröffentlichung und Kommentierung von Meinungsumfragen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen ist somit weder geeignet noch erforderlich, um die freie Meinungsbildung der Stimm- und Wahlberechtigten zu gewährleisten. Angesichts der Schwere des Eingriffs in die Freiheitsrechte muss die verlangte gesetzliche Regelung zudem als unverhältnismässige Beschränkung der verfassungsmässig garantierten Rechte bezeichnet werden.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und des Kantonsrates sowie an die Direktion des Innern und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi