



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht

Fake News im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen: Handlungsbedarf in der Schweiz?

Rechtliche Perspektive: Nils Reimann, Dr. iur. des.

Vortragsreihe 2022–2023: Soziale Medien und Menschenrechte

Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission / Kompetenzzentrum Menschenrechte UZH



Wichtigste Rechtsquellen

- Schweizer Recht
 - Bundesverfassung (bspw. Art. 16, 17, 34, 93)
 - Bundesgesetze: BPR, RTVG, ZGB, StGB
- Völkerrecht
 - EMRK (bspw. Art. 10)
 - UNO-Pakt II (bspw. Art. 19, 25)
 - Bei fremdstaatlicher Urheberschaft: Interventionsverbot, Selbstbestimmungsrecht der Völker
- Regelungsinstrumente ohne Rechtsqualität (*soft law*)
 - (Strengthened) Code of practice on disinformation (EU, 2018/2022)
 - Revised guidelines on the holding of referendums (Venedig-Kommission, 2020)
 - Code of good practice in electoral matters (Venedig-Kommission, 2002/2018)



Inhalt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

«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. 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 Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung [...].»

Bundesgericht, BGE 140 I 394, E. 8.2.



Anforderungen an die Kommunikation von Behörden (bei Abstimmungen)

Art. 10a Information der Stimmberechtigten (Bundesgesetz über die politischen Rechte)

- ¹ Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.
- ² Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.
- ³ Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.
- ⁴ Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

Zudem: In Rechtsprechung entwickelter Grundsatz der Genauigkeit (vgl. Martenet 2021, S. 134)



Rolle der Behörden vor Abstimmungen und Wahlen

<i>Vereinfachte Darstellung</i>	Eigene Kommunikation (aktiv)	Bei Kommunikation Privater (reaktiv)
Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen	<u>Informationspflicht</u>	Richtigstellung offensichtlich falscher oder irreführender Informationen von privater Seite; jedoch nur subsidiär und falls notwendig zur Sicherstellung des Anspruchs auf eine freie Willensbildung
Abstimmungen anderer Gemeinwesen im Falle besonderer Betroffenheit	<u>Teilnahmerecht</u>	
Übrige Abstimmungen sowie alle Wahlen	<u>Interventionsverbot</u>	



Anforderungen an die Kommunikation von Privaten (bei Abstimmungen)

«Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können private Informationen im Vorfeld von Sachabstimmungen in unzulässiger Weise die Willensbildung der Stimmberechtigten beeinflussen. Private Äusserungen stehen allerdings grundsätzlich unter dem Schutz der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit, weshalb eine derartige Beeinträchtigung nicht leichthin angenommen wird. Da insbesondere gewisse übertreibende oder gar unwahre Behauptungen kaum vermieden werden können und weil den Stimmberechtigten ein Urteil über die bekundeten Meinungen und Übertreibungen zugetraut werden darf, fällt die Aufhebung einer Abstimmung nur unter grösster Zurückhaltung und bei ganz schwerwiegenden Verstössen in Betracht. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts muss es sich um eine schwerwiegende Irreführung der Stimmbürger über eine entscheidwesentliche Tatsache oder einen Hauptpunkt der Vorlage handeln; überdies wird verlangt, dass die irreführenden Informationen die Stimmbürger so knapp vor dem Stimmakt erreichen, dass es dem Bürger nach den Umständen unmöglich ist, sich aus andern Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen [...].»

Bundesgericht, Urteil 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011, E. 4. (ähnlich: BGE 135 I 292, E. 4.1.)



Weitere gesetzliche Vorkehrungen und Rechtsschutzmöglichkeiten

Gesetzliche Vorkehrungen

- RTVG: Gebot sachgerechter Darstellung
- ZGB und StGB: Ehr- und Persönlichkeitsschutz
- BPR: Vorgaben betreffend Erläuterungen zu Sachabstimmungen, Verbot irreführender Initiativtitel und seit dem 23. Oktober 2022 auch Bestimmungen bezüglich Transparenz in der Politikfinanzierung

Rechtsschutz

- Rechtsweg: In Stimmrechtssachen meist via kantonale Instanzen, i.d.R. höchstens bis Bundesgericht
- Vor Stimmabgabe: Ggf. Richtigstellung oder Verschiebung des Urnengangs
- Nach Stimmabgabe: Ggf. Aufhebung der Wahl bzw. Abstimmung



Rechtliche Handlungsoptionen

- Problematisch: zusätzliche gesetzliche Verbote der Verbreitung von Falschinformation
- In der Schweiz nicht praktikabel: «Silence periods» vor Wahlen und Abstimmungen
- Pflichten für Anbieter sozialer Netze zur Löschung illegaler (und mehr?) Formen von Falschinformation
- Anderweitige Plattformregulierung (bzgl. Algorithmen, Social bots, Kennzeichnungen, Kooperation etc.)
- Umfassende Transparenzvorschriften (bzgl. Finanzierung, Urheberschaft, Interessenbindungen)
- Ausbau des Rechtsschutzes (insb. Fakultativprotokoll zum UNO-Pakt II und Protokoll zur EMRK)
- Zudem (ausserhalb des Rechts): Faktenchecks, Aufklärung über Desinformationskampagnen, Förderung von Informations- und Medienkompetenzen, Stärkung des Medienangebotes etc.



Literaturauswahl

S. BAUME/V. BOILLET/V. MARTENET (Hrsg.), *Misinformation in Referenda* (Routledge, 2021), insbesondere:

- V. MARTENET, *Judicial remedies in Switzerland* (S. 132 ff.)
- M. BESSON/V. BOILLET, *The guarantee of political rights in view of misinformation: Is new regulation needed for Swiss referenda?* (S. 235 ff.)

R. CUENI, *Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz, ex ante 1/2019*, S. 3 ff.

I. GUNJIC, *Die schweizerische Demokratie und «Fake News»: Eine Beurteilung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen zum Schutz eidgenössischer Urngänge vor Falschnachrichten durch private Akteure*, in: J. MEIER/N. ZURKINDEN/L. STAFFLER, *APARIUZ 21: Recht und Innovation* (Dike 2020), 179 ff.

D. MOECKLI, *Völkerrechtliche Vorgaben für den Rechtsschutz in Wahlsachen*, in: A. GLASER/L. LANGER (Hrsg.), *Das Parlamentswahlrecht als rechtsstaatliche Grundlage der Demokratie* (Dike/Nomos/Facultas, 2020), S. 177 ff.

M. MAHLMANN, *Lies, contempt, and democracy: The politics of falsehood and the destruction of democracy's life-world*, in: J. URBANIK/A. BODNAR (Hrsg.), *Περιμένοντας τους Βαρβάρους. Law in a Time of Constitutional Crisis: Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski* (Beck, 2021), S. 441 ff.