

Das Bundesgesetz über die politischen RechteZusammenfassung

Am 4. Dezember wird der Schweizer Souverän unter anderem zum Bundesgesetz über die politischen Rechte (vom 17. Dezember 1976) Stellung nehmen müssen. Gegen die Vorlage, welche die Bestimmungen aus sechs Bundesgesetzen der Jahre 1872, 1874, 1919, 1962, 1963 und 1965 zusammenfasst und den veränderten Verhältnissen anpasst, ist das Referendum ergriffen worden. Im Referendumskomitee sind - neben weiteren Gruppen - die PdA, die POCH, die RML, der Schweizerische Friedensrat, die Internationale der Kriegsdienstgegner und die Erklärung von Bern vertreten. Kernpunkt der Kritik ist die Bestimmung, wonach die Unterschriften für eine Volksinitiative "spätestens 18 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt" einzureichen sind (während bisher keine Frist vorgeschrieben war). Andere Neuerungen - etwa die Erleichterungen für die Stimmabgabe bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen, die jeweilige Abgabe von Abstimmungserläuterungen durch den Bundesrat oder das Obligatorium der Rückzugsmöglichkeit bei Initiativen - stossen kaum auf grundsätzliche Opposition.

1. Die Ausgangslage

Die politischen Rechte der Schweizer Bürger (Stimm- und Wahlrecht, obligatorisches oder fakultatives Referendum, Volksinitiative) sind zurzeit im wesentlichen in sechs Gesetzen verankert, wovon zwei mehr als 100 Jahre in Kraft sind. Es handelt sich um folgende Erlasse:

- Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen;
- Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse;
- Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates;
- Bundesgesetz vom 23. März 1962 über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz);
- Bundesgesetz vom 8. März 1963 über die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates unter die Kantone;
- Bundesgesetz vom 25. Juni 1965 über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

Diese Gesetzesvielfalt zur Regelung einer einheitlichen Materie erschwerte die Uebersicht, über die der Bürger bei der Ausübung seiner Rechte verfügen sollte. Einzelne Bestimmungen der verschiedenen Sondererlasse erschienen zudem als veraltet. Ferner zeigten sich einige nicht unwesentliche Gesetzeslücken. Seit Jahrzehnten waren aus diesen Gründen Bestrebungen im Gang, den ganzen Komplex der po-

litischen Rechte den veränderten Gegebenheiten anzupassen. So war z.B. schon 1891 von der Notwendigkeit die Rede, die gleichartigen Volksakte zusammenfassend zu ordnen. Verschiedentlich stand weiter die Revision des Initiativrechts zur Diskussion. Zu Auseinandersetzungen gaben da und dort auch kantonale Diskrepanzen in der Ausgestaltung des Stimm- und Wahlrechts Anlass.

All dies veranlasste den Bundesrat, 1973 einen Entwurf für ein neues Bundesgesetz in die Vernehmlassung zu schicken. Bei den Kantonen und Parteien fand dieser Entwurf im wesentlichen Zustimmung. Es wurde insbesondere hervorgehoben, die klare und systematische Regelung der politischen Rechte entspreche einem dringenden Bedürfnis. Als positiv sei im übrigen zu werten, dass das neue Gesetz trotz föderalistisch bedingter Einschränkungen bezüglich der Verwirklichung von Neuerungen eine Reihe von Verbesserungen materieller, formeller und technischer Art bringe. Der Vorbehalt, wonach ein neues Gesetz erst im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung zu erlassen wäre, scheint deshalb problematisch, weil er wohl eine weitere starke Verzögerung mit sich brächte.

Der Bundesrat verabschiedete seine Botschaft am 9. April 1975. Im Nationalrat passierte das Bundesgesetz - mit einigen nicht unwesentlichen Aenderungen gegenüber der bundesrätlichen Vorlage - in der Gesamtabstimmung mit 96 zu 10 Stimmen, im Ständerat mit 27 zu 0 Stimmen.

2. Die wichtigsten Bestimmungen des neuen Bundesgesetzes

Das vorgeschlagene Bundesgesetz über die politischen Rechte umfasst 92 Artikel (in den sechs erwähnten Gesetzen, die hinfällig würden, waren es insgesamt 122 Artikel). Das Gesetz ist unterteilt in acht Titel: Stimmrecht und Stimmabgabe; Abstimmungen; Wahl des Nationalrats; Referendum; Volksinitiative; Rechtspflege; gemeinsame Bestimmungen; Schlussbestimmungen. Im folgenden sollen die zentralen Punkte sowie einige Neuerungen der einzelnen Hauptabschnitte in stark geraffter Form aufgeführt werden.

a) Stimmrecht und Stimmabgabe

Der Ausschluss vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten wird eidgenössisch geregelt, nachdem bisher kantonale Vorschriften bestimmend waren, was zur Rechtsungleichheit führen konnte; neu darf nur noch ausgeschlossen sein, "wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurde". Neu ist die Vorschrift, wonach ausschliesslich amtliche Stimmzettel zulässig sind bzw. dass die Verteilung von Stimmzetteln mit vorgedrucktem Ja oder Nein nicht mehr erlaubt wird. Das Recht auf briefliche Stimmabgabe wird erweitert. Stellvertretung bei eidgenössischen Urnengängen - bisher nicht vorgesehen - soll in Zukunft in jenen Kantonen möglich sein, welche sie für kantonale Abstimmungen ebenfalls vorsehen. Erleichtert wird die Stimmabgabe Invaliden, und für die vorzeitige Stimmabgabe werden den Kantonen Richtlinien vorgegeben. Die Stimmabgabe durch Wehrpflichtige wird vereinfacht.

b) Abstimmungen

Dieser Abschnitt regelt u.a. die Anordnung der Abstimmungen, die Ungültigkeit der Stimmzettel, die Ermittlung und Erhaltung des Ergebnisses. Neu ist, dass der Bundesrat den Abstimmungsvorlagen künftig "eine kurze, sachliche Erläuterung" beigeben wird, "die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt". Die Absicht ist die, dass jene Minderheitsmeinungen im Informationsblatt zu berücksichtigen sind, die im Parlament zum Ausdruck gebracht worden sind.

c) Wahl des Nationalrats

Im 1. Kapitel ("Allgemeines") wird die Sitzverteilung unter die Kantone geregelt. Nach wie vor sollen Bundesbeamte generell nicht in den Nationalrat wählbar sein; der Vorschlag einer diesbezüglichen Lockerung der Vorschriften - Wählbarkeit für Beamte, die nicht direkt vom Bundesrat ernannt sind - wurde aus Gründen der Gewaltentrennung von Bundesrat und Parlament zurückgewiesen. Neu werden die Nationalratswahlen jeweils am zweitletzten (statt am letzten) Oktobersonntag durchgeführt, damit bis zur konstituierenden Sitzung mehr Zeit verbleibt für die Ermittlung der Ergebnisse und die Behandlung allfälliger Beschwerden.

Das 2. Kapitel regelt die Verhältnisswahl (Wahlvorschläge, Listen und Listenverbindungen, gültige und ungültige Wahlzettel, Verteilung der Mandate, stille Wahl usw.). Die für einen Wahlvorschlag erforderliche Zahl von Unterzeichnern wird von 15 auf 50 erhöht. Analog zur Regelung für Abstimmungen sollen nur noch amtliche, vom Kanton erstellte Wahlzettel (mit und ohne Vordruck) zulässig sein; die Bundeskanzlei hat ferner eine kurze Wahlanleitung abzugeben. - Das 3. Kapitel behandelt die Mehrheitswahl für die Wahlkreise, in der nur ein Mitglied des Nationalrats zu wählen ist. Das 4. Kapitel regelt die Veröffentlichung der Ergebnisse und die Wahlprüfung, das 5. Kapitel die Änderungen während der Amtsdauer (Rücktritt, Nachrücken, Ergänzungswahl, Ende der Amtsdauer).

d) Referendum

Während die Anordnung des obligatorischen Referendums in lediglich 1 Artikel umschrieben wird, erfordert das fakultative Referendum detailliertere Bestimmungen (Unterschriftenliste, Stimmrechtsbescheinigung, Einreichung, Zustandekommen u.a.m.). Die Referendumsfrist bleibt bei 90 Tagen. Neu ist die Möglichkeit vorgesehen, dass die Bundeskanzlei auch nach Ablauf der Referendumsfrist Mängel der behördlichen Stimmrechtsbescheinigung beheben kann; das Zustandekommen eines Referendums soll nicht an einem Fehler der Amtsstelle scheitern, die nach kantonalem Recht für die Bescheinigung zuständig ist. Ausdrücklich untersagt ist der Rückzug eines Referendums, der nach Auffassung des Bundesrates zu Missbräuchen Anlass geben und die Möglichkeiten der sogenannten Referendumstaktik noch verstärken könnte.

e) Volksinitiative

An die Unterschriftenliste werden erhöhte Anforderungen gestellt: Eine vorbehaltlose Rückzugsklausel soll Volksabstimmungen über Initiativen vermeiden helfen, die auch im Urteil der Initianten obsolet geworden sind; die Nennung des Initiativkomitees soll dem Stimmbürger genauer zeigen, wer hinter einer Initiative steht; das Datum der Veröffentlichung des Initiativtextes schliesslich steht im Zusammenhang mit der neu vorgesehenen Frist für die Unterschriftensammlung. Diese Frist ist festgelegt im Artikel 71 des Bundesgesetzes, wonach die Unterschriftenlisten "spätestens 18 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt einzureichen" seien. Bisher gab es keine Befristung, und sie war übrigens im bundesrätlichen Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Erst im Parlament wurde die Befristung eingefügt, wobei selbst eine Frist von 12 Monaten zur Diskussion stand. Neu wird die Bundeskanzlei ferner verpflichtet, eine Vorprüfung der Unterschriftenliste mit dem Wortlaut der Initiative vorzunehmen und den Titel einer Initiative zu ändern, wenn er "offensichtlich irreführend" ist, wenn er "kommerzielle oder persönliche Werbung enthält" oder wenn er "zu Verwechslungen Anlass" gibt. In Übereinstimmung mit Artikel 121 Abs. 3 BV wird an den Grundsatz erinnert, wonach Initiativen von der Bundesversammlung als ungültig erklärt werden müssen, sofern die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (was zur Zeit bei der PdA-Initiative "gegen Teuerung und Inflation" zur Debatte steht). Schliesslich behält das Gesetz die bestehende Ordnung bei Abstimmungen über Initiative und Gegenentwurf bei; ein doppeltes Ja ist demnach weiterhin ungültig.

f) Rechtspflege

Unter diesem Titel wird das Beschwerdewesen geregelt. Insbesondere wird festgelegt, welche Beschwerdefristen einzuhalten und an wen die Beschwerden zu richten bzw. weiterzuziehen sind.

g) Gemeinsame Bestimmungen

Hier wird u.a. die Voraussetzung geschaffen, für die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse technische Hilfsmittel (z.B. EDV-Anlagen) zu verwenden. Ferner wird die Möglichkeit, statistische Erhebungen über die Abstimmungen und die Nationalratswahlen anzuordnen, gesetzlich verankert.

h) Schlussbestimmungen

Sie regeln die Aenderung und Aufhebung bisherigen Rechts, das Uebergangsrecht, den Vollzug und das Inkrafttreten des neuen Gesetzes. Dieses dürfte, sofern das Volk am 4. Dezember zustimmt, frühestens Mitte 1978 in Kraft treten. Das neue Gesetz findet keine Anwendung auf Referenden und Initiativen, die vor seinem Inkrafttreten eingereicht wurden. Erst 18 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes müssen die Unterschriftenlisten den neuen Bestimmungen entsprechend abgefasst werden.

3. Kernpunkte der Kritik

Die Gegner des Bundesgesetzes über die politischen Rechte haben sich in einem "Komitee gegen den Abbau der Volksrechte" zusammengeschlossen. Diesen Abbau erblicken sie in erster Linie in der Befristung des Unterschriftensammelns bei Volksinitiativen. Die Argumente sind dieselben, die im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative vorgebracht worden sind (vgl. Dokumentations- und Pressedienst Nr. 31-32 vom 2. August 1977). So ist etwa die Rede vom Maulkorb für die Minderheiten, vom Abwürgen neuer politisch-intellektueller Triebkräfte, von der Privilegierung finanzstarker Organisationen, von der noch weitergehenden Stärkung von Bundesrat und Parlament zulasten des Volkes. Kritisiert wird weiter die Einführung der Abstimmungserläuterungen, die als Mittel gouvernementaler Beeinflussung gesehen werden, wiewohl den Minderheitsauffassungen ausdrücklich Rechnung zu tragen ist. Auch die Vorprüfung der Initiativ-Titel durch die Bundeskanzlei stösst auf Skepsis, ferner der Umstand, dass bei Abstimmungen über Initiative und Gegenvorschlag kein neuer Abstimmungsmodus eingeführt worden ist.

4. Würdigung

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte bewirkt keinen Abbau der Volksrechte, sondern im Gegenteil eine Stärkung der politischen Rechte, indem verschiedene Neuerungen dem Bürger das Wählen und Abstimmen erleichtern. Die zeitliche Beschränkung für das Einreichen einer Volksinitiative ist als konsequente Fortsetzung der Bemühung anzusehen, die Rechte des Souveräns zu "verwesentlichen" und den gesamten politischen Apparat vor weiteren Ueberforderungen zu bewahren. Volk und Stände haben der Unterschriftenzahlerhöhung mit grossem Mehr zugestimmt und damit deutlich gemacht, dass ein übermässiger Gebrauch von Volksrechten als unerwünscht angesehen wird. Im übrigen wird es, wie die Erfahrung beweist, auch kleinen Gruppen innerhalb von 18 Monaten durchaus möglich sein, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln, sofern ihr Anliegen in der Öffentlichkeit ein echtes Interesse zu wecken vermag.

Die zur Abstimmung anstehende Vorlage ist im Parlament als "Musterbeispiel für eine nützliche Gesetzgebungskosmetik" bezeichnet worden. Diese Umschreibung rückt das neue Gesetz ins richtige Licht: Es kann und will keine grundlegende Neugestaltung der Volksrechte vornehmen, die nur im Rahmen einer Verfassungsrevision denkbar wäre. Auch für die einzelnen Kantone ändert sich im allgemeinen wenig, wobei zudem stets auf Erfahrungen anderer Kantone abgestellt wurde. Andererseits wird die Durchschaubarkeit des politischen Systems deutlich verbessert und das Verfahren der Willensbildung vereinfacht. Für unseren Staat und die Demokratie dürfte durch die Annahme des Bundesgesetzes über die politischen Rechte einiges gewonnen sein.

(Doss.: Nr. 74 Staat und Volksrechte, Wahlen, Abstimmungen)